ТОМ 3, №2, 2025

eISSN 2949-1843

РЕЦЕНЗИРУЕМЫЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Правовой порядок и правовые ценности

Теоретико-исторические правовые науки

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Частно-правовые (цивилистические) науки

Уголовно-правовые науки

Международно-правовые науки



www.lawandorder-donstu.ru

DOI 10.23947/2949-1843



Правовой порядок и правовые ценности

Рецензируемый научно-практический журнал (издается с 2023 года)

eISSN 2949-1843
DOI: 10.23947/2949-1843

Том 3, № 2, 2025

Рецензируемый научно-практический журнал создан в целях информирования читательской аудитории о новейших достижениях, актуальных вопросах и перспективах в области юриспруденции.

В журнале публикуются результаты исследований, направленных на обеспечение преемственности фундаментальной и прикладной научной мысли, отражение уровня и степени научной разработанности различных тематик в области теории и истории государства и права, государственного управления, правотворчества и правоприменительной практики, отраслевых юридических наук, изучение и анализ тенденций развития российского законодательства для поиска эффективных методов правового регулирования; аргументацию новых гипотез и авторских выводов в области юриспруденции с обсуждением как глобальных вопросов, так и носящих региональный характер.

Структура журнала определена в соответствии с Приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» в составе следующих научных специальностей:

5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки
5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки
5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки
5.1.4 – Уголовно-правовые науки
5.1.5 – Международно-правовые науки

Индексация и архивация:	РИНЦ, CyberLeninka, CrossRef
Наименование органа, зарегистрировавшего издание	Выписка из реестра зарегистрированных средств массовой информации ЭЛ № ФС 77 – 83924 от 16 сентября 2022 г, выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
Учредитель и издатель	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донской государственный технический университет» (ДГТУ)
Периодичность	4 выпуска в год
Адрес учредителя и издателя	344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1
E-mail	pravonauka2022@donstu.ru
Телефон	+7 (863) 2–738–372
Сайт	https://lawandorder-donstu.ru
Дата выхода в свет	30.06.2025





Legal Order and Legal Values

Peer-reviewed scientific and practical journal (published since 2023)

eISSN 2949-1843
DOI: 10.23947/2949-1843

Vol. 3, no. 2, 2025

A peer-reviewed scientific and practical journal designed to inform the readers about the latest achievements, topical issues and prospects in the field of jurisprudence.

The journal publishes the results of research aimed at ensuring the consistency of the fundamental and applied science ideas; at reflecting the level and degree of scientific development of various topics in the field of the theory and history of state and law, state governance, law-making and law enforcement practices, sectoral legal sciences, study and analysis of the trends of the Russian legislation development for finding the efficient methods of legal regulation; at substantiating the new hypotheses and authors' conclusions in the field of jurisprudence including the discussion of both global and regional issues.

The journal structure is developed in compliance with the Order of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation of February 24, 2021 No. 118 "On Approval of the Nomenclature of Academic Specialities for Conferring the Academic Degrees, and Amendments to the Regulation on the Council for the Defence of Dissertations for the Candidate of Sciences and Doctor of Sciences degrees Approved by the Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of November 10, 2017 No. 1093" and includes the following academic specialities:

– Theoretical and Historical Legal Sciences
– Public Law (State Legal) Sciences
– Private Law (Civil Law) Sciences
– Criminal Law Sciences
– International Legal Sciences

Indexing and Archiving	RISC, CyberLeninka, CrossRef
Name of the Body that Registered the Publication	Extract from the Register of Registered Mass Media ЭЛ № ФС 77 – 83924 of September 16, 2022, issued by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media
Founder and Publisher	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Don State Technical University (DSTU)
Periodicity	4 issues per year
Address of the Founder and Publisher	1, Gagarin sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation
E-mail	pravonauka2022@donstu.ru
Telephone	+7 (863) 2–738–372
Website	https://lawandorder-donstu.ru
Date of Publication	30.06.2025



Содержание

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

Берлявский Л.Г., Бондарев В.А. Избирательная кампания по выборам в Верховный Совет СССР в 1937 г.: законодательство и практическое воплощение в Ростовской области 9

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Алексеева М.В. Правовое регулирование искусственного интеллекта в государственном управлении в Российской Федерации: вызовы и возможности 23

Кузина С.И., Сагирян И.Г. Статус и роль иностранных агентов в информационной войне, развязанной Западом против России: политико-правовые аспекты 33

Сизько И.А., Филимонова Е.А. Дистанционное электронное голосование в России и за рубежом: проблемы и перспективы развития 43

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

Анисимов А.П. Животноводство на садовых и иных земельных участках граждан: правовые проблемы и пути их решения 51

Шумилина А.Б., Анциферова Н.А. Интеграция искусственного интеллекта и цифровых технологий в коммерческие правоотношения в Российской Федерации: актуальное состояние и перспективы развития 62

Content

THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES

Berlyavskiy LG, Bondarev VA. Election Campaign of 1937 for the Elections to the Supreme Soviet of the USSR: Legislation and Practical Implementation in the Rostov Region 9

PUBLIC LAW (STATE LEGAL) SCIENCES

Alekseeva MV. Legal Regulation of Artificial Intelligence Use in the State Governance Framework in the Russian Federation: Challenges and Opportunities 23

Kuzina SI, Sagiryan IG. The Status and Role of Foreign Agents in the Information Warfare Unleashed by the West against Russia: Political and Legal Aspects 33

Sizko IA, Filimonova EA. Remote Electronic Voting in Russia and Abroad: Problems and Prospects of Development 43

PRIVATE LAW (CIVIL LAW) SCIENCES

Anisimov AP. Animal Husbandry on Horticultural and Other Type of Land Plots of Citizens: Legal Problems and Solutions 51

Shumilina AB, Antsiferova NA. Integration of Artificial Intelligence and Digital Technologies into the Legal Relationships under the Commercial Law in the Russian Federation: Status Quo and Prospects of Development 62

ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ
THEORETICAL AND HISTORICAL LEGAL SCIENCES



УДК 340.15

Оригинальное эмпирическое исследование

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-9-22

EDN: HLWZWW

Избирательная кампания по выборам в Верховный Совет СССР в 1937 г.: законодательство и практическое воплощение в Ростовской области



Л.Г. Берлявский[1, 2] ✉, В.А. Бондарев[1]



[1] Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

[2] Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация



✉ berlg@yandex.ru

Аннотация

Введение. В конце 1936 г. была принята новая Конституция Советского Союза, для чего был созван Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов – высший орган власти государства. Сменив первую Конституцию СССР 1924 г., новая «сталинская» Конституция внесла существенные коррективы в устройство советского государства и общества, затронувшие, в том числе, систему органов государственной власти. Теперь высшим органом законодательной власти в стране провозглашался двухпалатный Верховный Совет СССР, формирование которого должно было проходить путем всеобщих, равных и прямых выборов с тайным голосованием (ст. 30 Конституции 1936 г.). Хотя с формально-юридической точки зрения выборы в Верховный Совет СССР были демократическими, в действительности они полностью контролировались партийными властными структурами. Данное обстоятельство неоднократно освещалось в научной литературе, однако вплоть до настоящего времени научные работы об особенностях электоральных процедур в СССР нередко опирались на недостаточно широкую документальную базу, что создавало основу для конструирования политизированных, далеких от научной объективности гипотез или появления прямых фальсификаций политической истории 1930-х гг. В связи с этим возрастает актуальность как дальнейшего изучения электоральных процессов в СССР, так и расширения эмпирической доказательной базы соответствующих исследований, в том числе путем привлечения региональных материалов. Цель исследования – проанализировав ранее не публиковавшиеся архивные документы, выявить соотношение норм советского избирательного права в 1930-х гг. и политико-административной практики подготовки к выборам в Верховный Совет СССР в 1937 г. в Ростовской области; определить степень результативности инструментов, применявшихся сталинским режимом для управления электоральным процессом; установить, в какой мере выборы в Верховный Совет связаны с репрессивными кампаниями 1937–1938 гг.

Материалы и методы. В основе настоящей публикации лежат материалы Ростовского областного комитета ВКП(б), хранящиеся в Центре документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИ РО) и содержащие доклады районных и городских партийных комитетов и отделов НКВД, в которых обстоятельно и без эвфемизмов (поскольку информация предназначалась для узкого круга лиц) повествуется о подготовке к выборам и тех проблемах и трудностях, с которыми сталкивалось местное руководство. Исследована периодика того времени. Методология исследования представлена общенаучными и специальными юридическими методами, в числе которых историко-правовой и формально-юридический (догматический).

Результаты исследования. Рассмотрена экономическая специфика Ростовской области и политическая ситуация, сложившаяся в регионе к концу 1930-х гг. Рассмотрены нормы Конституции СССР 1936 г., а также основные правовые акты, в которых были закреплены особенности избирательного процесса на выборах в Верховный Совет СССР в 1937 г. Обосновано авторское мнение о том, что, вопреки встречающимся в литературе мнениям, выборы в Верховный Совет СССР не представляется возможным рассматривать как причину Большого террора 1937 г.: Верховный Совет лишь формально являлся высшим органом власти в стране, а фактически Советским

Союзом управляла высокопоставленная партийная номенклатура во главе с Генеральным секретарем. Подготовка к выборам в Верховный Совет являлась не причиной, а компонентом Большого террора, поскольку осуществлялась представителями власти и сотрудниками органов госбезопасности с использованием превентивных репрессивно-карательных мер, направленных против широкого круга антисоветски настроенных лиц (священнослужителей, верующих, бывших эсеров, казаков-реэмигрантов, кулаков и т.д.). Таким образом, фильтрационные мероприятия, проведенные органами НКВД в 1937 г. в рамках подготовки к выборам в Верховный Совет, стали немаловажным элементом развернутой в то время репрессивной кампании и достигли своей цели. В день выборов – 12 декабря 1937 г. – явка повсеместно была высокой, а результаты голосования выступили формальным свидетельством того, что советский народ полностью доверяет своему правительству и поддерживает существующий в СССР политический режим.

Обсуждение и заключение. Выборы в Верховный Совет СССР, состоявшиеся в декабре 1937 г. и, с формально-юридической точки зрения, являвшиеся демократическими (всеобщими, равными, прямыми, с тайным голосованием), в действительности представляли собой результат грандиозной политической кампании, которая была инициирована сталинским режимом и проводилась под жестким контролем партийных властных структур. Для успешного осуществления данной кампании были мобилизованы не только административные ресурсы советского государства и агитационно-пропагандистский аппарат, но и огромные возможности органов госбезопасности: агитационно-пропагандистский аппарат готовил общественное мнение к желательному для коммунистической партии сценарию выборов, а органы госбезопасности сконцентрировали усилия на устранении из общества «социально чуждых», оппозиционно настроенных и неугодных сталинскому режиму лиц, дабы таковые не могли принять участие в электоральных процедурах. Репрессии позволили исключить возникновение нежелательных для компартии эксцессов в ходе выборов и не допустить масштабного протестного голосования.

Ключевые слова: избирательная кампания, выборы, Верховный Совет СССР, законодательство, Большой террор, сталинский режим, Ростовская область

Благодарности. Автор выражает благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Берлявский Л.Г., Бондарев В.А. Избирательная кампания по выборам в Верховный Совет СССР в 1937 г.: законодательство и практическое воплощение в Ростовской области. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2025;3(2):9–22. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-9-22

Original Empirical Research

Election Campaign of 1937 for the Elections to the Supreme Soviet of the USSR: Legislation and Practical Implementation in the Rostov Region

Leonid G. Berlyavskiy[1, 2] ✉, Vitaliy A. Bondarev[1]

[1] Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

[2] Rostov State University of Economics (RSUE), Rostov-on-Don, Russian Federation

✉ berlg@yandex.ru

Abstract

Introduction. At the end of 1936 the new Constitution of the Soviet Union was adopted by the Extraordinary VIII All-Union Congress of Soviets, the supreme organ of the state power, which was specially convened for this purpose. Having replaced the first Constitution of the USSR of 1924, the new Stalin Constitution had significantly revised the structure of the Soviet state and society affecting, among other things, the system of state government bodies. Now the bicameral Supreme Soviet of the USSR was proclaimed the supreme legislative body of the country, which was to be formed through the universal, equal and direct elections with secret ballot (Article 30 of the Constitution of 1936). Even though from the dogmatic-legal point of view, the elections to the Supreme Soviet of the USSR were democratic, in reality they were completely controlled by the party authorities. This circumstance has been many times discussed in the scientific literature, however, up until now, the scientific papers studying the features of the electoral procedures in the USSR have often relied on the insufficiently broad document database, which was the reason for creating the politicized hypotheses lacking the scientific objectivity or emergence of outright falsification of the political history of the 1930s. Therefore, the relevance of further research on the USSR electoral processes increases, as well as of expansion of the empirical evidence base underlying the respective research to include the regional materials. The aim of the research is to analyse the previously unpublished archival documents; to identify the relationship between the norms of the Soviet electoral law of the 1930s and practices of political and administrative preparation for the USSR Supreme Soviet elections of 1937 in the

Rostov Region; to determine the efficiency of the tools used by the Stalin's regime to manage the electoral process; to establish the extent the elections to the Supreme Soviet were connected to the repressive campaign of 1937–1938.

Materials and Methods. The paper is based on the materials of the Rostov Regional Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) stored in the Centre for Documentation of Contemporary History of the Rostov Region (CDNI RO). The materials included the reports of the District and Town Party Committees and NKVD (People's Commissariat for Internal Affairs) units describing in detail and without euphemisms (since the information was intended for a narrow circle of people) the preparation for the elections and the problems and difficulties faced by the local authorities. The periodicals of that time were studied. The research methodology included the general scientific and specific juridical methods, i.e. historical-legal and legalistic (dogmatic-legal).

Results. The article studies the economic conditions and political situation that had developed in the Rostov region by the end of the 1930s. It investigates the norms of the USSR Constitution of 1936 and the main legal acts, which enshrined the features of the electoral process of the 1937 elections to the Supreme Soviet of the USSR. The article substantiates the authors' opinion about inconsistency of the attitudes existing in the literature to claim the elections to the Supreme Soviet of the USSR to be the cause of the Great Purge (Great Terror) of 1937: the Supreme Soviet only formally was the supreme power body of the country, in fact the Soviet Union was governed by the high-ranking party nomenclature headed by the General Secretary. The preparation for the elections to the Supreme Soviet was not the cause, but a component of the Great Purge (Great Terror), since the preparation was carried out by the authority representatives and employees of the state security apparatus using the preventive and repressive-punitive measures across a wide range of anti-Soviet-minded persons (clergy, believers, former Socialist Revolutionaries, Cossack re-emigrants, kulaks, etc.). Thus, the filtration measures carried out by the NKVD units in 1937 in the frame of preparation for the elections to the Supreme Soviet became an important element of the repressive campaign launched at that time and they achieved the goal set forward. On the election day, December 12, 1937, the voter turnout was high everywhere, and the voting results served the formal evidence of Soviet people full trust in their government and complete support of the political regime existing in the USSR.

Discussion and Conclusion. The elections to the Supreme Soviet of the USSR, which took place on December 1937 and from a dogmatic-legal point of view were democratic (universal, equal, direct, with secret ballot), in reality were the result of a grandiose-scale campaign initiated by the Stalin's regime and carried out under the rigid control of the party authorities. For successful implementation of this campaign, not only the administrative resources of the Soviet state and the agitation and propaganda apparatus were mobilized but also the enormous capacities of the state security apparatus: the agitation and propaganda apparatus prepared the public opinion for the election scenario desirable for the Communist Party, and the state security apparatus concentrated its efforts on removing "socially alien", oppositionally-minded and undesirable to the Stalin's regime persons from the society. That made it impossible for such persons to participate in the electoral procedures. Due to repressions the unwanted for the Communist Party excesses during the elections were excluded and large-scale protest voting prevented.

Keywords: election campaign, elections, Supreme Soviet of the USSR, legislation, Great Purge (Great Terror), Stalin's regime, Rostov region

Acknowledgements. The authors are grateful to the reviewer for critical evaluation of the material and proposals on its improvement, which contributed significantly to enhancement of the article quality.

For Citation. Berlyavskiy LG, Bondarev VA. Election Campaign of 1937 for the Elections to the Supreme Soviet of the USSR: Legislation and Practical Implementation in the Rostov Region. *Legal Order and Legal Values*. 2025;3(2):9–22. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-9-22

Введение. В соответствии со ст. 134 Конституции 1936 г. высший орган государственной власти в стране – Верховный Совет СССР – формировался путем выборов, как и предшествовавший ему Съезд Советов. Однако если выборы делегатов на Съезд Советов являлись непрямыми, то выборы в Верховный Совет СССР (равно как и Советы всех уровней – от сельских до областных и краевых) проходили на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Ст. 135 Конституции дополняла, что в выборных процедурах могут принимать участие все граждане СССР в возрасте от 18 лет и старше, вне зависимости от их расы или национальности, пола, вероисповедания, образования, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности; к выборам не допускались только лица, в установленном порядке признанные умалишенными. Тем самым Конституция 1936 г. декларировала создание в Советском Союзе максимально демократичной избирательной системы, для которой, по словам И.В. Сталина, «не существует активных или пассивных граждан», но «все граждане активны» и «равны в своих правах» [1, с. 20].

Исследователями высказывались различные мнения о том, по какой причине и с какой целью высшим руководством СССР во главе со Сталиным в 1936 г. были инициированы такие серьезные мероприятия, как принятие новой Конституции и перестройка системы власти, включающая проведение всеобщих тайных выборов в Верховный Совет. Дискутируется и вопрос о том, в какой мере связаны выборы в Верховный Совет СССР в 1937 г. и массовые репрессии, развернутые в стране в том же году. Одной из наиболее экстравагантных является гипотеза американского историка А. Гетти, согласно которой Сталин использовал «соревновательные выборы» в Верховный Совет как метод борьбы с региональными партийными элитами – «провинциальными баронами и их кланами» [2, с. 246].

Ряд российских авторов также утверждают, что Сталин с помощью состязательных выборов в Верховный Совет пытался одолеть партийную бюрократию и даже вообще отстранить компартию от власти. Сторонники подобных теоретических конструкций считают, что местные партийные функционеры, боявшиеся утратить власть в ходе демократических выборов, буквально вынудили Сталина развернуть в СССР в 1937 г. широкомасштабный террор в отношении противников советского устройства и превратить выборы в пышное, но чисто формальное мероприятие, лишенное демократического содержания (а Сталин, которому партократы не позволили мирным путем перестроить государственный механизм на демократических началах, обрушил репрессии уже на этих самых партократов) [3, 4].

Безусловно, взаимоотношения между партийным центром и региональными партийными элитами в Советском Союзе в 1930-х гг. были сложными и неоднозначными, выстраиваясь, в том числе, и в условиях ожесточенной борьбы за власть. Вряд ли можно сомневаться в том, что декларируемые в Конституции 1936 г. демократические выборы были выгодны Сталину в контексте внутрипартийных чисток, позволяя ему играть роль заботливого «отца народов» и объективного третейского судьи, помогающего неравнодушным гражданам искоренять бюрократию и коррупцию в чиновничьей среде. В этом плане весьма показательно посвященное проекту новой Конституции выступление Сталина на VIII Всесоюзном съезде Советов в ноябре 1936 г., в котором он решительно высказался за отмену существовавших ранее законодательных ограничений на допуск к выборам в Советы «бывших людей» (священнослужителей, бывших чиновников, офицеров и пр.). Ничего опасного для советской власти в этом не было, заявил Генеральный секретарь ЦК ВКП(б), а если кое-где население и избрало бы в Советы «враждебных людей», то только в результате неудовлетворительной работы местных партийно-советских чиновников: «Это будет означать, что наша агитационная работа поставлена из рук вон плохо и мы вполне заслужили такой позор, если же наша агитационная работа будет идти по-большевистски, то народ не пропустит враждебных людей в свои верховные органы» [1, с. 43]. Подобное толкование избирательных процедур открывало широкие возможности для репрессий, которые партийный центр мог обрушить на нижестоящих функционеров, обвинив таковых либо в халатности, либо во враждебности.

Однако вышеизложенные соображения никоим образом не свидетельствуют в пользу громких заявлений, что именно региональным партийным элитам, а не руководству компартии во главе со Сталиным, принадлежала инициатива в развертывании Большого террора 1937 г. Такого рода заявления переворачивают реальность с ног на голову, на что, в частности, совершенно верно указывала И.В. Павлова в известной статье, посвященной критическому разбору гипотетических построений Ю.Н. Жукова [5, с. 19]. Инициатором репрессий выступал именно партийный центр во главе со Сталиным, о чем убедительно свидетельствует массив ныне рассекреченных материалов, в том числе документация Политбюро ЦК ВКП(б) [6–9], на это же обоснованно указывают исследователи [10]. Нижестоящие партийные функционеры играли роль участников и активных реализаторов репрессивных кампаний, но не инициаторов, хотя они могли предлагать центру (и предлагали) подвергнуть репрессиям на подведомственной им территории большее количество лиц, чем предполагалось первоначальными планами.

Да и сам Большой террор разворачивался отнюдь не только лишь в связи с проведением широкомасштабной избирательной кампании в Верховный Совет, а в соответствии со сформулированной задолго до 1937 г. – на июльском Пленуме ЦК ВКП(б) 1928 г. – сталинской доктриной «обострения классовой борьбы по мере строительства социализма». Эта доктрина позволяла сталинскому режиму с максимальным удобством обосновать репрессии против его противников и инакомыслящих и переложить ответственность за многочисленные провалы в экономической политике и низкий уровень жизни населения с властей (на самом деле допустивших все эти провалы и просчеты) на вездесущих «врагов» и «вредителей». Причем «врагами» и «вредителями» зачастую объявлялись еще недавно прославлявшиеся официальной пропагандой партийно-советские деятели, высокопоставленные военные, сотрудники и даже руководители органов госбезопасности (например, Г.Г. Ягода и Н.И. Ежов). Видный исследователь В.П. Данилов справедливо писал, что с 1927 г. репрессии в СССР (в том числе в деревне) стали «постоянным явлением»: менялись «их поводы и масштабы в зависимости от меняющейся ситуации

в стране и направленности командно-репрессивной политики» [10, с. 23], но не сам подход сталинского руководства к репрессиям как эффективному инструменту управления обществом и регулирования социально-экономических и общественно-политических процессов.

Правомерно говорить о том, что Большой террор 1937 г. был объективно обусловлен предшествовавшими ему политическими процессами в стране и представлял собой способ окончательного устранения уже побежденных и разобщенных, но все еще многочисленных представителей антисоветской и антисталинской оппозиции не только из общественно-политической жизни, но и вообще из общества. В.П. Данилов обоснованно отмечал, что в 1935–1937 гг. «основным объектом сталинских репрессий стали остатки большевизма в лице представителей «левой» и «правой» оппозиций, давно разгромленных и выведенных из политической жизни, но мешавших сталинскому режиму самим фактом своего существования и в то же время представлявших возможность переложить на них ответственность за все провалы в экономической политике и за огромные потери в сельском хозяйстве и промышленности, наконец, за кровавые репрессии против «вредителей» и «врагов народа» как из бывших «белых», так и из большевистских деятелей. К ним добавлялись представители старой интеллигенции, занятой в промышленности, земледелии, науке…» [10, с. 23].

Выборы в Верховный Совет СССР еще и потому не могут считаться основанием для развертывания Большого террора, что советская система власти, состоявшая из разноуровневых советов депутатов трудящихся и их исполкомов (сельских, районных, городских и т.д.) и возглавлявшаяся с 1936 г. Верховным Советом, реальной властью не обладала. Фактически страной управляла партийная верхушка и лично Генеральный секретарь ЦК ВКП(б), которым с конца 1920-х гг. и вплоть до своей смерти в марте 1953 г. являлся И.В. Сталин. Система советов была лишь ширмой, призванной создать у сторонних наблюдателей ошибочное впечатление, что в СССР существует народовластие. С учетом вышеизложенных обстоятельств представляются изрядно преувеличенными заявления о том, что выборы в Верховный Совет СССР «сыграли решающую роль» [2, с. 246] в появлении 30 июля 1937 г. приказа по НКВД СССР № 00447 «Об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и других антисоветских элементов». Как известно, именно этот приказ (как и постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «Об антисоветских элементах» от 2 июля 1937 г., в развитие которого он и был отдан) выступил юридическим основанием Большого террора.

В научной литературе неоднократно подчеркивалось, что официальная вертикаль власти в СССР не обладала реальными полномочиями. Исследователи обоснованно указывали, что выборы в Верховный Совет СССР в 1937 г. были демократическими лишь с формально-юридической точки зрения, а в действительности они полностью контролировались партийно-советскими властными структурами и сопровождались карательными акциями в отношении противников советской власти. Так, И.В. Павлова освещала подготовку к выборам в Западной Сибири, анализируя деятельность Р.И. Эйхе, возглавлявшего в 1937 г. Западно-Сибирский крайком ВКП(б). Однако в рамках данной проблематики сохраняется еще немало лакун. Кроме того, вплоть до настоящего времени научные работы об особенностях электоральных процедур в СССР нередко опираются на недостаточно широкую источниковую базу, что создает основу для конструирования политизированных, далеких от научной объективности гипотез (подобных вышеупомянутым конструкциям А. Гетти или Ю.Н. Жукова) и появления прямых фальсификаций политической истории 1930-х гг. В связи с этим возрастает актуальность как дальнейшего изучения электоральных процессов в СССР, так и расширения эмпирической доказательной базы соответствующих исследований, в том числе путем привлечения региональных материалов. Поэтому в рамках настоящей публикации мы сконцентрировали усилия на освещении подготовки к выборам в Верховный Совет СССР в Ростовской области.

Цель исследования – проанализировав ранее не публиковавшиеся архивные документы, выявить соотношение норм советского избирательного права в 1930-х гг. и политико-административной практики подготовки к выборам в Верховный Совет СССР в 1937 г. в Ростовской области; определить степень результативности инструментов, применявшихся сталинским режимом для управления электоральным процессом; установить, в какой мере выборы в Верховный Совет связаны с репрессивными кампаниями 1937–1938 гг.

Материалы и методы. Центральным элементом источниковой базы настоящей публикации послужили материалы Ростовского областного комитета ВКП(б), хранящиеся в Центре документации новейшей истории Ростовской области (ЦДНИ РО). Среди документации обкома заслуживают упоминания доклады районных и городских партийных комитетов и отделов НКВД, в которых обстоятельно и без эвфемизмов (поскольку эта информация предназначалась для узкого круга работников обкома и не подлежала опубликованию в печати) повествуется о подготовке к выборам и тех проблемах и трудностях, с которыми сталкивалось местное руководство. В этих же документах содержится информация о превентивных мерах, которые применяли местные партийно-советские работники и сотрудники органов госбезопасности в отношении лиц, которые рассматривались ими как помеха и угроза выборам – кулакам, церковникам, бывшим царским чиновникам, офицерам и т.п.

Источниковая база исследования включает в себя также советскую периодику, в которой помещались официально одобренные картины подготовки к выборам в Верховный Совет СССР. Нами было проанализировано содержание ряда номеров журнала «Колхозница» за 1937 г. В журнале, издававшемся в Ростовской области и являвшемся одним из рупоров обкома компартии, публиковались как официальные материалы (в частности, Положение о выборах в Верховный Совет) и разъяснения редакции по тем или иным вопросам выборного процесса, так и корреспонденции и отклики с мест, письма читателей журнала о том, как в их населенных пунктах проходят соответствующие мероприятия. Все эти публикации полностью соответствовали официально одобренной позиции и, по существу, являлись инструментами воздействия на общественное сознание, чтобы подготовить избирателей к такому голосованию, которое было выгодно правившему в СССР политическому режиму.

Методология исследования представлена общенаучными и специальными юридическими методами, в числе которых сравнительно-исторический, историко-правовой, формально-юридический (догматический), метод контент-анализа. Так, на основе сравнительно-исторического метода было проведено сопоставление материалов прессы и архивных документов, позволившее объективно осветить процесс подготовки к выборам в Верховный Совет СССР и утверждать, что одним из методов властного регулирования электорального процесса, наряду с агитацией и пропагандой, являлись карательно-репрессивные меры. Метод контент-анализа, примененный в ходе работы с архивными документами, дает основания говорить о том, что репрессивные меры широко использовались представителями власти во время подготовки к выборам. Проанализированы концептуальные утверждения юристов и историков и синтезированы с собственным эмпирическим опытом.

Результаты исследования. Исторически Ростовская область была административным компонентом Донского региона, куда также входил Сталинградский край и, частично, территории УССР. В самостоятельную административно-территориальную единицу РСФСР Ростовская область выделилась 13 сентября 1937 г. Экономика Ростовской области носила тогда преимущественно аграрный характер, то есть основная масса местных жителей занималась сельским хозяйством и проживала в сельской местности. Несмотря на развернувшуюся в 1930-х гг. урбанизацию, даже в 1939 г. 54,5 % населения Ростовской области составляли жители села [11, с. 29]. В связи с экономической спецификой региона здесь активно проводилась коллективизация и, соответственно, насчитывалось достаточное число пострадавших от неё либо недовольных колхозами аграриев. Данное обстоятельство превращает Ростовскую область в типичный аграрный регион СССР, на примере которого четко прослеживаются общие для всей страны социально-экономические и общественно-политические тенденции и который предоставляет репрезентативные материалы исследователям политики сталинского режима. Кроме того, в Ростовской области наличествовали крупные сообщества донских казаков, чьи взаимоотношения с советской властью были весьма сложны и неоднозначны: в годы Гражданской войны подавляющее большинство донских казаков воевали против «красных»; в 1920-х гг. в казачьих станицах сохранялись оппозиционные антисоветские и антибольшевистские настроения, а лидеры и члены компартии, в свою очередь, настороженно относились к казакам. Хотя с начала 1936 г. в казачьих регионах проводилась масштабная политическая кампания «за советское казачество», нацеленная на стимулирование просоветских настроений среди казаков, все же в станицах оставались противники большевиков, что, конечно, было известно представителям власти. Все это осложняло подготовку к выборам в Верховный Совет и требовало от местных партийно-советских чиновников активной работы с электоратом.

Нельзя не согласиться с И.В. Павловой в том, что заявления о Большом терроре 1937 г. как реакции властей на приближавшиеся выборы в Верховный Совет не имеют под собой оснований. «Если исходить из понимания, что власть находилась в руках советов и их высшего органа Верховного Совета (ранее ВЦИК), то легко вообразить, что в результате выборов могла произойти смена власти. Однако такое понимание далеко от действительности … и не учитывает характера того механизма власти, который существовал тогда в СССР» [5, с. 20]. Наряду с этим мы далеки от мысли, что подготовка к выборам в Верховный Совет могла пройти вне контроля властей. Хотя Верховный Совет, как ранее ВЦИК, не обладал реальной властью, в связи с чем даже появление в его составе каких-либо оппозиционных сталинскому режиму групп не могло серьезным образом повлиять на политические процессы в СССР, допускать подобное было не в интересах Сталина и его окружения. Поэтому как партийный центр, так и местные властные структуры озаботились организацией «правильных» выборов, собирая информацию о настроениях населения, проводя соответствующую агитационную работу, арестовывая потенциальных смутьянов. На наш взгляд, эти превентивные карательные акции не являлись некоей «массированной чисткой общества» [12, с. 102], тем не менее они были распространены повсеместно и коснулись достаточно широкого круга лиц.

8 февраля 1937 г. секретарем ЦИК СССР И.А. Акуловым был подписан проект «Избирательного закона», регламентирующего порядок избрания депутатов Верховного Совета СССР. Высшее руководство и, в первую очередь, Сталин придавали большое значение первой общесоюзной выборной кампании. 26 мая 1937 г. решением Политбюро ЦК ВКП(б) была образована комиссия, задачей которой являлось рассмотрение проекта «Положения о выборах в Верховный Совет СССР», подготовленного ЦИК СССР во главе с заведующим отделом ЦК ВКП(б) Я.А. Яковлевым. 9 июня 1937 г. законопроект был тщательно изучен Сталиным, который внес в его текст многочисленные поправки, не имеющие принципиального характера. Ряд редакционных поправок был принят 27 июня 1937 г. по инициативе делегатов пленума ЦК ВКП(б), после чего Пленум одобрил проект «Положения о выборах в Верховный Совет СССР». 1 июля он был одобрен Президиумом ЦИК СССР, а затем текст проекта «Положения» был опубликован в центральных газетах. Наконец, 9 июля 1937 г. «Положение о выборах в Верховный Совет СССР» было утверждено постановлением, принятым четвертой сессией ЦИК СССР VII созыва [13].

В основу «Положения» была положена классическая французская мажоритарная избирательная система. Конституционная норма, по которой депутат Совета Союза выбирался от 300 000 человек населения, предполагала единственный путь организации этих выборов, а именно – индивидуальное выдвижение кандидатов в одномандатных округах. Данные округа формировались в пределах административно-территориальных единиц, составляющих СССР (вплоть до областей). Депутаты Совета Национальностей также избирались в специально созданных одномандатных округах, не всегда совпадающих территориально с округами по выборам Совета Союза. Для организации выборов создавалась система избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией по выборам в Верховный Совет СССР. Избирательное законодательство 1937 г. стремилось максимально приблизить пункты для голосования к месту жительства избирателей. Голосование могло осуществляться только персонально и лишь в специально предназначенном для этого помещении. Не допускалась предварительная подача голосов или голосование с помощью передвижных урн. Все граждане СССР, зарегистрированные в качестве избирателей, должны были лично принять участие в выборах. Право выдвижения кандидатов было предоставлено общественным организациям и «обществам трудящихся», в частности, коммунистическим партийным организациям, профсоюзам, кооперативам, организациям молодежи, культурным обществам и другим организациям, зарегистрированным в установленном законом порядке.

Процедура тайного голосования предусматривала порядок, при котором избиратель получал для голосования несколько стандартных бюллетеней, напечатанных типографским способом [13, с. 620–622]. Победившим признавался кандидат, набравший более половины всех действительных голосов, поданных в округе. В том случае, если из числа нескольких кандидатов ни один не наберет абсолютного большинства, закон предписывал произвести «перебаллотировку» с участием двух кандидатов, получивших ранее наибольшее число голосов. Если на выборах баллотировался единственный кандидат, и он не набирал требуемого большинства голосов, следовало назначить повторные выборы. Следует добавить, что в действительности выборы являлись именно безальтернативными и по избирательному кругу проходил один кандидат (по итогам отбора кандидатов на собраниях трудовых коллективов). Тем самым, как справедливо указывают исследователи, прямые и равные выборы в Верховный Совет «фактически заменялись выборами плебисцитарного типа или референдумом по поводу доверия или недоверия одному кандидату. Избиратели должны были сказать «да» или «нет», одобрить или не одобрить в лице кандидата политику государства, а не выбрать из нескольких кандидатов своего представителя» [14, с. 22].

«Положение» было опубликовано в прессе (в частности, в №№ 8–9 журнала «Колхозница» за август–сентябрь 1937 г. [15]) и широко обсуждалось на местах. Специально для изучения «Положения», а также в рамках подготовки к выборам в Верховный Совет, в СССР повсеместно создавались соответствующие кружки и проводились разнообразные агитационные мероприятия. Так, в Ростовской области при городских и районных комитетах компартии, на предприятиях и учреждениях были созданы группы пропагандистов, агитаторов, докладчиков, «беседчиков»; особое внимание уделялось организации печатной пропаганды в газетах и журналах [16, с. 296–297]. В городах и районах области была сформирована сеть политических кружков, члены которых изучали новый Основной закон и знакомились с инновациями выборного процесса. В одном только Неклиновском районе Ростовской области в сентябре 1937 г. начали работу 122 кружка по изучению Конституции и избирательного закона, охватившие до 7 тыс. избирателей [16, с. 297]. В колхозе «12-й Октябрь» Тарасовского района Ростовской области действовали 10 таких кружков, куда были записаны все колхозницы и колхозники, за исключением старых и немощных, да и к тем на дом ходили агитаторы [17, с.12]. В целом, по области работали более 37 тыс. агитаторов и 19 868 кружков по изучению новой Конституции и «Положения о выборах в Верховный Совет СССР» с охватом свыше 446 тыс. слушателей [16, с. 301].

Деятельность всех вышеупомянутых кружков, пропагандистов, докладчиков проходила в строгом соответствии с официальной позицией, согласно которой безальтернативные выборы в условиях однопартийной системы выглядели вполне органично. Безальтернативность выборов вызывала вопросы даже у просоветски настроенных граждан. Так, селькор Мария Лымарь из колхоза им. Ленина Вешенского района Ростовской области вопрошала редакцию журнала «Колхозница» в своем письме: «Разъясните мне, почему выделен от округа всего только один кандидат, кого же я буду вычеркивать в своем бюллетене?» [18, с. 13]. Агитаторы должны были объяснять отсутствие альтернатив словами многолетнего председателя ВЦИК (и будущего первого председателя Верховного Совета СССР) М.И. Калинина: «…Если у нас в ряде мест кандидаты снимают свои имена в пользу одного кандидата – это является следствием их социального родства и общности их политических целей. Десятки и сотни тысяч избирателей после обстоятельного обсуждения сошлись на одном кандидате. Это и есть признак социализма, признак того, что у трудовых масс нет и не может быть внутренних разногласий» [18, с. 13]. По поводу однопартийности сам Сталин давал разъяснения в логике классового подхода: «Партия есть часть класса, его передовая часть. Несколько партий, а значит и свобода партий может существовать лишь в таком обществе, где имеются антагонистические классы, интересы которых враждебны и непримиримы… Но в СССР уже нет таких классов… Стало быть, в СССР нет почвы для существования нескольких партий, а значит и для свободы этих партий» [1, с. 30].

Агитаторы доносили до широких масс избирателей одобренные партийно-советским руководством нарративы, согласно которым выборы в Верховный Совет СССР являлись не только праздником демократии, но и очередным этапом борьбы с недоброжелателями и противниками советской власти. Трудящиеся Советского Союза должны были принять активное участие в выборах, продемонстрировав свою сплоченность вокруг коммунистической партии и одобренных ею кандидатов: «Все мужчины и женщины от 18 лет и старше, не лишенные избирательного права, ВСЕ ДО ЕДИНОГО должны пойти на выборы» [19, с. 13]. Все избиратели должны были поддержать просоветских кандидатов и решительно противодействовать всем попыткам «враждебных элементов» проникнуть в Верховный Совет. Показательный диалог состоялся в ходе работы политического кружка колхоза им. Клары Цеткин Самарского района Ростовской области. Одна из колхозниц обеспокоенно спросила у руководителя кружка, учительницы Загорулько, является ли церковная община общественной организацией и может ли она выставлять кандидатов на голосование? Поводом для беспокойства являлось то, что местный священник Химченко, охарактеризованный колхозницами как «опасный избиратель», проявлял предвыборную активность и готовился выставить на выборы список антисоветски настроенных кандидатов. Загорулько успокоила членов кружка, разъяснив им, что церковные общины к общественным организациям не причисляются и кандидатов на выборы выставлять права не имеют [18]. Члены кружка единодушно решили, что у себя и других колхозников будут «воспитывать чувство неусыпной бдительности и непримиримости к врагам народа и партии», так что «поп Химченко в совет не пройдет» [18, с. 13].

Наряду с агитацией и пропагандой представители власти в преддверии выборов в Верховный Совет занимались проведением фильтрационных мероприятий, которые не афишировались, но являлись не менее действенными, чем воспитательная работа с населением. Речь идет об осуществлявшихся в рамках Большого террора операциях по устранению из общества неблагонадежных и оппозиционно настроенных граждан. В отношении потенциальных смутьянов применялся арест с последующим заключением в тюрьмах и лагерях либо физической ликвидацией. В терминологии сотрудников органов госбезопасности подобные меры именовались «изъятием» (массив информации о данном направлении деятельности органов НКВД и ее результатах содержится в документах Ростовского обкома ВКП(б)). В областной комитет партии поступали доклады и отчеты нижестоящего партийного руководства (районных и городских комитетов компартии) о ходе подготовки к выборам в Верховный Совет СССР. Особое внимание местные партийные функционеры уделяли как сложностям, с которыми они сталкивались при подготовке к выборам, так и методам преодоления возникших проблем. В последнем случае они транслировали областному начальству отчетную информацию сотрудников НКВД о выявлении и «изъятии» неблагонадежных и прямо враждебных советской власти лиц. Анализ порайонных сводок о реализации подготовительных мер к выборам в Верховный Совет позволяет установить, что именно представители власти в Ростовской области считали наиболее существенными сложностями в преддверии выборов, какие категории населения рассматривались в качестве наиболее неблагонадежных и опасных, и сколь широко в отношении представителей этих категорий применялись карательно-репрессивные меры.

Существенной проблемой представители власти считали священнослужителей и верующих, будь то приверженцы Русской православной церкви или сектанты. Это являлось общесоюзной тенденцией, характерной для самых разных республик, краев и областей. Уместно отметить, что, согласно Всесоюзной переписи населения, проведенной 6 января 1937 г., верующими среди граждан СССР в возрасте от 16 лет назвали себя более половины

всех опрошенных (даже несмотря на то, что некоторые участники стремились избежать ответа на этот вопрос, опасаясь репрессий). Перепись показала, что, несмотря на годы антирелигиозной пропаганды и гонений на церковь, верующими считали себя 55,3 млн человек (56,7 %), тогда как численность атеистов составила 42,2 млн чел. (43,3 %) [20, с. 191].

Причисление себя к верующим само по себе являлось вызовом атеистическому советскому государству. Для представителей власти было вполне естественным ожидать, что священнослужители и религиозные активисты попытаются осложнить выборы в Верховный Совет проведением антисоветской агитации или даже выдвижением собственных кандидатов. Такие опасения были вполне обоснованы, ведь ст. 124 Конституции 1936 г. декларировала как свободу антирелигиозной агитации, так и свободу отправления религиозных культов. Разумеется, благопожелания ст. 124 Конституции являлись пустым звуком, и на самом деле «декларации о свободе вероисповедания к жизни отношения не имели» [12, с. 97]. Однако часть священнослужителей и верующих воспринимали подобные декларации серьезно и намеревались воспользоваться возможностью заявить о своих правах и попытаться провести в органы власти своих единомышленников.

Партийно-советские чиновники и сотрудники органов госбезопасности по Ростовской области держали в поле зрения избирательные участки, где были сильны позиции священнослужителей и верующих, и фиксировали проявления антисоветской активности с их стороны. Так, в Киевском районе области отмечалось «поповское влияние» [21, с. 477], а в селе Новониколаевка Самарского района – даже «поповское засилье» [21, л. 420]. В Целинском районе, издавна известном крупными общинами сектантов, фиксировались факты агитации либо за игнорирование выборов, либо за протестное голосование [21, л. 510]. В хуторе Краснодонецком Зверевского района, по утверждениям прессы, местные церковники пытались агитировать против официально одобренного кандидата в Верховный Совет [19, с. 13]. С точки зрения представителей власти, подобные акции были совершенно неприемлемы и их следовало пресекать превентивными арестами антисоветских активистов. В рамках такой стратегии сотрудники НКВД арестовали священника в станице Мечетинской (районный центр одноименного района Ростовской области), «который вел явно контрреволюционную агитацию» [21, л. 594].

Еще одной категорией населения, вызывавшей серьезное беспокойство властей, являлись участники Гражданской войны, воевавшие против большевиков и либо оставшиеся в стране, либо эмигрировавшие и вернувшиеся домой по объявленной советским правительством амнистии. В Ростовской области значительным процентом бывших белогвардейцев отличались сообщества донских казаков. Особенно большую тревогу местных чиновников вызывали казаки-реэмигранты как последовательные противники большевиков, бежавшие из страны вместе с войсками П.Н. Врангеля. Хотя эти люди воспользовались амнистией и вернулись в СССР, в глазах сотрудников органов госбезопасности они оставались (причем, в целом ряде случаев вовсе не без оснований) оппозиционно настроенными и представлявшими опасность для большевистского режима.

В отчетах о ходе подготовки к выборам в Верховный Совет СССР, поступавших в Ростовский обком ВКП(б) от райкомов компартии, рефреном звучат фразы о наличии в тех или иных населенных пунктах бывших белогвардейцев из числа казаков, которые, по мнению местных чиновников, являются помехой выборам. Так, Вешенский райком ВКП(б) докладывал, что в районе большое количество казаков-контрреволюционеров [21, л. 467]. В частности, население хуторов Осиновского и Краснокутского (избирательный участок № 1) принимало участие в Вешенском восстании 1919 г.; большинство хуторян, по утверждениям представителей власти, либо сами активно участвовали в восстании, либо являлись родственниками повстанцев, осевших за границей [21, л. 88]. В Кашарском районе наиболее слабым избирательным участком признавался Вяженский (хутор Ольховый и слобода Вяжа), так как местные казаки были «все замешаны с белогвардейцами» [21, л. 267]. В Кагальницком районе «тяжелым участком» являлся хутор Зеленая роща, где наличествовали эмигранты и было «много белогвардейцев» [21, л. 318]. В Мартыновском районе к числу «трудных участков» местные руководители отнесли хутор Сальский Кагальник (участок № 12): «казачий хутор, все активные служаки у белых, есть в эмиграции» [21, л. 350]. В Фоминском избирательном участке Тацинского района (хутор Фоминка) население было «исключительно казачье, почти все служили у белых, очень много добровольцев»; здесь возникли проблемы даже с формированием избирательной комиссии, поскольку выяснилось, что «почти нет таких людей, которые в той или иной степени не были бы связаны с белогвардейцами, с атаманами» [21, л. 104–105]. Администрация села Синявского Неклиновского района жаловалась, что местные казаки устроили «много контрреволюционных выступлений» [21, л. 368]. Сходная ситуация фиксировалась и в ряде других районов Ростовской области [21, л.л. 215, 527, 539].

Бывшие белогвардейцы и реэмигранты, как и церковники, являлись в 1937 г. объектом повышенного внимания НКВД, о чем недвусмысленно указывается в отчетных материалах, поступавших в Ростовский обком компартии. В частности, руководство Заветинского района докладывало в областной центр, что в ряде казачьих колхозов «изъяты» контрреволюционные группировки [21, л. 429]. В станице Мечетинской, где проживало «очень

много репатриантов», к октябрю 1937 г. органы госбезопасности арестовали около 60 человек и работа в этом направлении продолжалась [21, л. 594]. Батлаевский сельсовет Калмыцкого района Ростовской области характеризовался как «отсталый» избирательный участок в связи с тем, что многие из проживавших здесь казаков-калмыков служили в Белой армии и являлись реэмигрантами; поэтому сотрудники НКВД практиковали здесь «изъятие» неблагонадежных лиц [21, л. 356].

На фоне «изъятий» неблагонадежных лиц и оппозиционеров в ходе подготовки к выборам в Верховный Совет СССР в Егорлыкском районе Ростовской области произошел весьма характерный случай. Представители местного руководства докладывали в областной центр, что здесь «тяжелым участком является сама станица Егорлыкская», в которой проживает «много беляков». 10–11 октября 1937 г. областная контора «Заготзерно» прислала в станицу на должность технического руководителя районных хлебозаготовительных учреждений своего старшего инспектора по качеству – М.М. Семенцова. Он прибыл в Егорлыкскую на замену своего предшественника, арестованного органами НКВД вместе с директором местной заготконторы (вероятно, по обвинению во вредительстве). Однако Семенцов продержался на должности 3 дня и тоже был арестован, так как вскрылось, что он был активным участником Гражданской войны и занимал высокие должности в Белой армии [21, л. 521]. Действительно, казачий есаул М.М. Семенцов во время Гражданской войны командовал полком и бригадой, занимал пост командующего тылом Донской белой армии, эмигрировал в составе войск Врангеля, но вернулся в СССР в 1920-х гг. Кто знает, быть может, Семенцов и избежал бы репрессий, но он являлся уроженцем той самой станицы Егорлыкской, куда был прислан осенью 1937 г. и где, разумеется, его хорошо знали и не замедлили арестовать. Уже в декабре 1937 г. Семенцов был расстрелян как контрреволюционер [22].

Отдельным направлением репрессивных акций в рамках подготовки к выборам в Верховный Совет СССР в 1937 г. в Ростовской области стали аресты тех местных жителей, которые были обвинены в принадлежности к контрреволюционным фашистским организациям. Объектами подобных чисток стали проживавшие в Ростовской области советские немцы (к 1941 г. в области насчитывалось около 39 тыс. немцев [23, с. 75]). Так, в немецком колхозе «Осоавиахим» Батайского района в 1937 г. несколько раз прошли аресты «фашистов» (в том числе целой «фашистской группы» в количестве 18 человек) [21, л. 63]. В Ново-Марьинском сельсовете Тарасовского района аресту подверглась «активная фашистская группа» из 12 человек [21, л. 499]; в Ленинском сельсовете Федоровского района – «фашистская организация» в составе 21 участника [21, л. 361]. Безусловно, отдельные представители немецких общин Дона критиковали недостатки советской действительности и озвучивали симпатии к режиму Адольфа Гитлера – для сотрудников органов госбезопасности этого было достаточно, чтобы перейти к «изъятию» таких оппозиционеров, вне зависимости от того, действительно ли они состояли в неких «фашистских организациях» или эти организации являлись плодом воображения следователей НКВД.

Любопытно, что в 1937 г. большевистское руководство вспомнило о своих давних политических противниках – эсерах. Представители власти Матвеево-Курганского района сообщали в областной центр, что в ходе агитационной кампании за выборы в Верховный Совет может создаться «сложное положение» на Ряженском и Кировском избирательных участках, где некогда «были эсеровские гнезда» [21, л. 374]. Если Матвеево-Курганский райком ВКП(б) не преувеличивал, остается лишь удивляться тому, насколько живучи оказались эсеровские лозунги среди крестьян, помнивших их даже спустя полтора десятка лет после исчезновения в Советской России партии социалистов-революционеров как организованной силы. В 1937 г. большевики тем более не собирались терпеть даже намеки на эсеров, так что, по сообщениям руководящих работников Матвеево-Курганского района, в проблемных сельсоветах органы НКВД «кое-что уже изъяли» [21, л. 374].

Внимание властей привлекали и экономически слабые коллективные хозяйства, численность которых в урожайном 1937 г. снизилась, но отнюдь не до нуля: члены таких колхозов вполне могли выражать недовольство своим тяжелым материальным положением и осложнить выборы в Верховный Совет. В частности, Скосырский райком ВКП(б) беспокоился за избирательный участок № 9, так как в местных колхозах выдачи на трудодни составляли всего лишь 1 кг зерна [21, л. 236], а в колхозах избирательного участка № 3 Волошинского района и того меньше – всего 0,9 кг [21, л. 571]. В таких проблемных избирательных участках усиленная агитация логично соседствовала с арестами наиболее злостных критиков советской действительности.

Наконец, партийно-советские работники и сотрудники органов госбезопасности рассматривали в качестве помехи выборам в Верховный Совет кулаков, к 1937 г. вернувшихся из ссылки в родные края. Так, руководство Морозовского района докладывало Ростовскому обкому ВКП(б), что в целом по району подготовка к выборам идет на должном уровне, а единственным «трудным участком» является станица Чертковская, которая в прошлом «была самой контрреволюционной». Во время коллективизации в станице было до 50 % раскулаченных хозяйств. Видимо, некоторая часть раскулаченных к 1937 г. уже возвратилась в станицу и служила источником беспокойства для местных властей, в связи с чем к октябрю 1937 г. здесь было арестовано около 50 человек [21, л. 232].

Областная периодика при этом радостно рапортовала о том, что «предвыборные собрания превратились в демонстрации единства, огромной политической зрелости и активности колхозников – казаков и казачек, их величайшей сплоченности вокруг партии Ленина – Сталина…» [24, с. 4]. В день выборов – 12 декабря 1937 г. – явка повсеместно была высокой, а результаты голосования вполне могли убедить сторонних наблюдателей, не знакомых с нюансами подготовительной работы, в том, что советский народ полностью доверяет своему правительству и потому единодушно проголосовал за официально одобренных кандидатов. По данным ЦИК, во всех избирательных округах по выборам в Совет Союза за кандидатов блока коммунистов и беспартийных голосовало 98,6 % от всех участвовавших в голосовании, а в Совет Национальностей от союзных республик голосовало 97,8 % избирателей [25, с. 10]. В Ростовской области в выборах приняли участие 97,2 % избирателей [26, с. 8]: депутатами в Верховный Совет СССР от области были избраны Б.А. Двинский, Е.Г. Евдокимов, П.Г. Москатов, П.И. Муравьев, М.М. Кульков, Н.А. Изотов, А.Т. Васильев, Ф.М. Скилков, С.И. Федоров, М.А. Шолохов [16, с. 301].

Обсуждение и заключение. Всесторонний анализ общественно-политического устройства СССР позволяет уверенно говорить о том, что суждения сторонников гипотезы прямой взаимосвязи между выборами в Верховный Совет и развертыванием масштабных репрессивных акций 1937–1938 гг. не только беспочвенны, но и попросту наивны. Утверждения, что Большой террор начался из-за опасений Сталина в том, будто «народная оппозиция, обретя голос [в Верховном Совете – *прим. авторов*], будет представлять достаточно серьезную опасность» [2, с. 246] для большевистского (сталинского) режима никак не связаны с реалиями государственного устройства Советского Союза, более того – они этим реалиям прямо противоречат. Исследователям советской эпохи прекрасно известно, что в СССР существовало две, если можно так выразиться, вертикали власти, одна из которых являлась фактически действующей, а вторая выполняла формальные функции. С формально-юридической точки зрения, страной управляли Советы разных уровней – сельских, городских, районных, областных, краевых, – формировавшиеся путем демократических выборов. На вершине этой властной вертикали находился, согласно Конституции 1936 г., Верховный Совет СССР, а пост председателя Президиума Верховного Совета считался высшей государственной должностью в стране и мог быть уподоблен посту президента.

Однако фактически вся полнота власти в Советском Союзе принадлежала высокопоставленной партийной номенклатуре во главе с Генеральным секретарем ЦК ВКП(б) Сталиным (при этом партийный съезд, формально считавшийся высшим органов власти в партии, также не имел никаких реальных полномочий). Сталин непосредственно управлял страной через подчиненных ему партийных функционеров, многие из которых получили свои посты с его ведома и одобрения. В сравнении с партийными комитетами, Советы были полностью бесправны и лишь выполняли распоряжения партийных функционеров. В этом смысле весьма показательно, что широкая публика хорошо осведомлена о деятельности Сталина, но практически ничего не знает о деятельности председателей Президиума Верховного Совета, поскольку все они – и М.И. Калинин (бессменно занимавший этот пост до 1946 г.), и Н.М. Шверник, и К.Е. Ворошилов, и др., – являлись не инициаторами, а исполнителями важных решений, принятых партийным руководством.

Реальная конфигурация авторитарного (тоталитарного) режима власти в стране предполагала строго иерархическую структуру: 1) Генеральный секретарь ЦК ВКП(б); 2) ядро Политбюро ЦК ВКП(б) или особая группа приближенных, получившая 14 апреля 1937 г. исключительный правовой статус Постоянной комиссии по вопросам секретного характера и внешней политики при Политбюро; 3) карательная подсистема – Главное управление государственной безопасности (ГУГБ) НКВД, спецколлегии судов, Комиссия партийного контроля (КПК) при ЦК ВКП(б); 4) собственно ЦК ВКП(б) и Совнарком; 5) Верховный Совет СССР [27, с. 118]. Представляется, однако, что подобная конфигурация могла сложиться как раз на основе ст. 126 Конституции СССР 1936 г., которая нормативно закрепила роль ВКП(б) в качестве руководящего ядра всех общественных и государственных организаций. При этом действие главы Х «Права и обязанности граждан» Конституции было реально заблокировано вплоть до 1953 г. [28].

Возвращаясь к вопросу о связи между выборами в Верховный Совет и Большим террором 1937 г., подчеркнем, что фильтрационные мероприятия, проведенные органами НКВД в рамках подготовки к выборам, стали немаловажным элементом развернутой в то время репрессивной кампании и достигли своей цели, позволив исключить нежелательные для компартии эксцессы в ходе выборов и не допустить масштабного протестного голосования. Выборы в Верховный Совет СССР, состоявшиеся в декабре 1937 г. и с формально-юридической точки зрения являвшиеся демократическими (всеобщими, равными, прямыми, с тайным голосованием), в действительности представляли собой результат грандиозной политической кампании, которая была инициирована сталинским режимом и проводилась под плотным контролем партийно-советских властных структур. Для успешного осуществления данной кампании были мобилизованы не только административные ресурсы советского государства и агитационно-пропагандистский аппарат, но и огромные возможности органов госбезопасности. Если агитационно-

пропагандистский аппарат, транслировавший властные нарративы, готовил общественное мнение к желательному для компартии сценарию выборов, то органы госбезопасности сконцентрировали усилия на устранении из общества «социально чуждых», оппозиционно настроенных и неугодных сталинскому режиму лиц, дабы таковые не могли принять участие в электоральных процедурах и не внесли в них нотки протеста. Подготовка к выборам в Верховный Совет СССР стала одним из составных компонентов репрессивных кампаний 1937 г., нацеленных на ликвидацию оппозиционно настроенных групп населения, предельную минимизацию протестных настроений, достижение единомыслия в стране и подчинение советского общества диктату сталинского режима.

Список литературы / References

1. Сталин ИВ. *О проекте Конституции Союза ССР. Доклад на Чрезвычайном VIII Съезде Советов 25 ноября 1936 г.* Москва: Партиздат ЦК ВКП(б); 1936. 47 с.

Stalin IV. *On the Draft Constitution of the USSR. Report at the Extraordinary VIII Congress of Soviets on November 25, 1936*. Moscow: Partizdat of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks); 1936. 47 p. (In Russ.)

2. Гетти А. *Практика сталинизма: Большевики, бояре и неумирающая традиция.* Пер. с англ. Л.Ю. Пантиной. Москва: РОССПЭН; 2016. 374 с.

Getty A. *The Practice of Stalinism: The Bolsheviks, the Boyars, and the Undying Tradition*. Pantina LYu. (Trans. from English). Moscow: ROSSPEN; 2016. 374 p. (In Russ.)

3. Жуков Ю.Н. Репрессии и Конституция СССР 1936 года. *Вопросы истории.* 2002;(1):3–26.

Zhukov YuN. Repressions and the Constitution of the USSR of 1936. *Voprosy Istorii (Issues of History).* 2002;(1):3–26. (In Russ.)

4. Чемшит А.А., Стаценко О.С. К вопросу о сталинских репрессиях. *Вопросы истории.* 2019;(12):105–114.

Chemshit AA, Statsenko OS. On the Issue of Stalin's Repressions. *Voprosy Istorii (Issues of History)*. 2019;(12):105–114. (In Russ.)

5. Павлова И.В. 1937: выборы как мистификация, террор как реальность. *Вопросы истории.* 2003;(10):19–37.

Pavlova IV. 1937: Elections as a Hoax, Terror as Reality. *Voprosy Istorii (Issues of History).* 2003;(10):19–37. (In Russ.)

6. *Сталинское Политбюро в 30-е годы.* Сборник документов. Москва: АИРО-XX; 1995. 340 с.

Stalin's Politburo in the 1930s. Collection of Documents. Moscow: AIRO-XX; 1995. 340 p. (In Russ.)

7. Покровский Н.Н. (отв. ред.). *Политбюро и крестьянство: высылка, спецпоселение 1930–1940 гг.* В 2-х кн. Кн. I. Москва: РОССПЭН; 2005. 912 с.

Pokrovsky NN. (Ed). *The Politburo and the Peasantry: Expulsion, Special Settlement in the 1930s–1940s*. In 2 Books. Book I. Moscow: ROSSPEN; 2005. 912 p. (In Russ.)

8. Покровский Н.Н., Данилов В.П., Красильников С.А., Виола Л. (отв. ред.). *Политбюро и крестьянство: высылка, спецпоселение 1930–1940 гг.* В 2-х кн. Кн. 2. Москва: РОССПЭН; 2006. 1120 с.

Pokrovsky NN, Danilov VP, Krasilnikov SA, Viola L. (Eds.). *The Politburo and the Peasantry: Expulsion, Special Settlement in the 1930s–1940s.* In 2 books. Book 2. Moscow: ROSSPEN; 2006. 1120 p. (In Russ.)

9. Мозохин О.Б. (отв. ред.). *Политбюро и «вредители». Кампания по борьбе с вредительством на объектах промышленности.* В 2-х кн. Кн. 1. Москва: Родина МЕДИА; 2014. 544 с. Кн. 2. Москва: Родина МЕДИА, 2014. 542 с.

Mozokhin OB. (Ed*.). The Politburo and the "Saboteurs". Campaign to Combat Sabotage at Industrial Facilities*. In 2 Books. Book 1. Moscow: Rodina MEDIA; 2014. 544 p. Book 2. Moscow: Rodina MEDIA; 2014. 542 p. (In Russ.)

10. Данилов В.П. Советская деревня в годы «Большого террора» (Предисловие к сборнику документов). В кн.: *Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание.* Документы и материалы в 5 т. Т. 5. Кн. 1. 1937. Москва: РОССПЭН; 2004. С. 7–50.

Danilov VP. The Soviet Village during the "Great Terror" (Preface to the Collection of Documents). In Book: *The Tragedy of the Soviet Village. Collectivization and Dispossession.* Documents and Materials in 5 Vol. Vol. 5. Book 1. 1937. Moscow: ROSSPEN; 2004. P. 7–50. (In Russ.)

11. Гозулова А.И., Шумилина П.Г. (ред.) *Ростовская область. Природа, население, хозяйство, культура.* Ростов-на-Дону: Кн. изд-во; 1961. 335 с.

Gozulov AI, Shumilin PG (Eds). *Rostov Region. Nature, Population, Economy, Culture*. Rostov-on-Don: Knizhnoe izdatelstvo; 1961. 335 p. (In Russ.)

12. Романова И.Н. *Клеймение Красного Дракона: 1937–1939 гг. в БССР*. Москва: РОССПЭН; 2021. 215 с.

Romanova IN. *Branding of the Red Dragon: 1937–1939 in the BSSR*. Moscow: ROSSPEN; 2021. 215 p. (In Russ.)

13. Веденеева Ю.А., Богодаровой Н.А. (ред.) *Очерки по истории выборов и избирательного права*. Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ»; 2002. 692 с.

Vedeneyev YuA, Bogodarova NA (Eds). *Essays on the History of Elections snd Electoral Law.* Kaluga: Kaluga Region Foundation for the Revival of Historical, Cultural and Spiritual Traditions "Symbol"; 2002. 692 p. (In Russ.)

14. Макарцев А.А. *Развитие институтов прямой демократии в СССР в 1935–1937 гг. (На материалах сельских районов Западно-Сибирского края).* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Новосибирск; 2006. 26 с.

Makartsev AA. *Development of Direct Democracy Institutions in the USSR in 1935–1937 (Based on Materials from Rural Areas of the West Siberian Territory).* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Novosibirsk; 2006. 26 p. (In Russ.)

15. Положение о выборах в Верховный Совет СССР. *Колхозница.* 1937;(8–9):2–9.

Regulations on Elections to the Supreme Soviet of the USSR. *Kolkhoznitsa*. 1937;(8–9):2–9. (In Russ.)

16. *Очерки истории партийных организаций Дона.* В 2-х частях. Ч. II (1921–1971). Ростов-на-Дону: Ростиздат; 1973. 764 с.

Essays on the History of Party Organizations of the Don. In 2 Parts. Part II (1921–1971). Rostov-on-Don: Rostizdat; 1973. 764 p. (In Russ.)

17. Вождю, учителю и другу колхозниц! *Колхозница.* 1937;(1):10–13.

To the Leader, Teacher and Friend of Women Collective Farmers! *Kolkhoznitsa*. 1937;(1):10–13. (In Russ.)

18. Майская. Колхозницы готовятся к выборам. *Колхозница*. 1937;(8–9):12–14.

Maiskaya. Women Collective Farmers Prepare for the Elections. *Kolkhoznitsa*. 1937;(8–9):12–14. (In Russ.)

19. Майская. Что должна знать каждая избирательница. *Колхозница*. 1937;(11):11–14.

Maiskaya. What Every Woman Voter should Know. *Kolkhoznitsa*. 1937;(11):11–14. (In Russ.)

20. Жиромская В.Б. *Демографическая история России в 1930-е годы. Взгляд в неизвестное.* Москва: РОССПЭН; 2001. 280 с.

Zhyromskaya VB. *Demographic History of Russia in the 1930s. A Look into the Unknown*. Moscow: ROSSPEN; 2001. 280 p. (In Russ.)

21. ЦДНИ РО. Ф. 9. Оп.1. Д. 12.

CDNI RO (Center for Documentation of the Modern History of the Rostov Region). F. (Library Stock) 9. Op. (Register) 1. D. (File) 12. (In Russ.)

22. *Бессмертный барак.* URL: https://bessmertnybarak.ru/books/person/849220/ (дата обращения: 04.02.2025).

The Immortal Barrack. URL: https://bessmertnybarak.ru/books/person/849220/ (accessed: 04.02.2025). (In Russ.)

23. Бугай Н.Ф. (ред.). *Иосиф Сталин – Лаврентию Берии: «Их надо депортировать».* Документы, факты, комментарии. Москва: Дружба народов; 1992. 288 с.

Bugai NF (Ed.). *Joseph Stalin to Lavrentiy Beria: "They Need to Be Deported."* Documents, Facts, Comments. Moscow: Druzhba narodov Publ.; 1992. 288 p. (In Russ.).

24. Достойнейшие из достойных. *Колхозница.* 1937;(11):3–6.

The Worthiest of the Worthy. *Kolkhoznitsa*. 1937;(11):3–6. (In Russ.)

25. Великая и полная победа. *Колхозница*. 1937;(12):10–11.

The Great and Complete Victory. *Kolkhoznitsa*. 1937;(12):10–11. (In Russ.)

26. Оправдать доверие избирателей. *Колхозница*.1937;(12):7–10.

Justify the Confidence of Voters. *Kolkhoznitsa*. 1937;(12):7–10. (In Russ.)

27. Кислицын С.А. *Красная фронда под секирой НКВД. Киров, Орджоникидзе, Бухарин, деятели Азово-Черноморского края в политических репрессиях второй половины 1930-х годов.* Ростов-на-Дону: Донской издательский дом; 2022. 512 с.

Kislitsyn SA. *The Red Fronde under the Axe of the NKVD. Kirov, Ordzhonikidze, Bukharin, Leaders of the Azov-Black Sea Region in the Political Repressions of the Second Half of the 1930s*. Rostov-on-Don: Donskoy Publishing House; 2022. 512 p. (In Russ.).

28. Берлявский Л.Г. Рецензия на книгу. Кислицын С.А. «Красная фронда под секирой НКВД. Киров, Орджоникидзе, Бухарин, деятели Азово-Черноморского края в политических репрессиях второй половины 1930-х годов». *Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки.* 2023;1(217):98–101.

Berlyavsky LG. Review of the Book. Kislitsyn S.A. "The Red Fronde under the Axe of the NKVD. Kirov, Ordzhonikidze, Bukharin, Leaders of the Azov-Black Sea Region in the Political Repressions of the Second Half of the 1930s". *Bulletin of Higher Educational Institutions. North Caucasus Region. Social Science*. 2023;1(217):98–101. (In Russ.)

Об авторах:

Леонид Гарриевич Берлявский, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры «Гражданское право» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), профессор кафедры конституционного и муниципального права Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (344002, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 69), ORCID, berlg@yandex.ru

Виталий Александрович Бондарев, доктор исторических наук, профессор кафедры «История и культурология» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), SPIN-code, ORCID, vitalijj-bondarev27@rambler.ru

Заявленный вклад авторов:

Л.Г. Берлявский: формирование основной концепции, методология исследования, постановка задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

В.А. Бондарев: обзор и анализ научных источников, доработка текста, корректировка выводов.

Конфликт интересов: **авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.**

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

About the Authors:

Leonid G. Berlyavskiy, Dr.Sci. (History), Cand.Sci. (Law), Professor of the Civil Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Rostov State University of Economics (RSUE) (69, Bolshaya Sadovaya Str., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation), ORCID, berlg@yandex.ru

Vitaliy A. Bondarev, Dr.Sci. (History), Professor of the History and Cultural Studies Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), SPIN-code, ORCID, vitalijj-bondarev27@rambler.ru

Claimed Contributorship:

LG Berlyavskiy: formulating the main concept, research methodology, setting forth research objectives, preparing the text, formulating the conclusions.

VA Bondarev: review and analysis of scientific sources, refining the text, correcting the conclusions.

Conflict of Interest Statement: **the authors declare no conflict of interest.**

The authors have read and approved the final manuscript.

Поступила в редакцию / Received 04.03.2025
Поступила после рецензирования / Revised 03.04.2025
Принята к публикации / Accepted 11.04.2025

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ
PUBLIC LAW (STATE LEGAL) SCIENCES



УДК 342.5

Оригинальное теоретическое исследование

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-23-32

EDN: BWAHFI

Правовое регулирование искусственного интеллекта в государственном управлении в Российской Федерации: вызовы и возможности


М.В. Алексеева[1, 2]


[1] Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

[2] Ростовский филиал Российской таможенной академии, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Alekseeva80@yandex.ru


Аннотация

Введение. Значимость правового регулирования функционирования систем искусственного интеллекта (ИИ) в сфере публичного управления обусловлена стремительным развитием соответствующих технологий, которые уже стали неотъемлемой частью деятельности государственных органов в Российской Федерации. Благодаря внедрению ИИ открываются новые возможности для оптимизации процессов, повышения прозрачности и расширения доступа к услугам властных инстанций. Вместе с тем это обостряет перед законодательством ряд непростых вопросов: от обеспечения этических стандартов и защиты персональных данных до выработки адекватных юридических механизмов, регулирующих взаимодействие человека и машины. Современное общество требует от правовой системы гибкости и оперативности, адекватных динамике технологического прогресса. Для этого необходимо не только пересмотреть действующие нормативы, но и определить принципы, на которых будут строиться новые правовые нормы в области ИИ. Лишь при условии продуманного правового регулирования можно будет создать среду, где инновационные решения гармонично дополнят традиционные институты, не ущемляя прав граждан и укрепляя их доверие к государственным структурам. Цель исследования – детально рассмотреть ключевые проблемы, вызовы и возможности, возникающие при интеграции ИИ в сферу государственного управления в Российской Федерации, а также обосновать необходимость формирования комплексного правового регулирования, способствующего одновременно технологическому развитию общества и обеспечению защиты прав граждан.

Материалы и методы. В качестве основного методологического инструмента применялся диалектико-материалистический подход, позволивший проанализировать эволюцию правовых норм и основные тенденции в практике их применения в условиях непрерывного технологического развития. Благодаря использованию исторического, логического, системного и функционального анализа стало возможным проследить ход законодательных инициатив в сфере ИИ, выявить взаимосвязи между нормами различных отраслей права, доказать значимость целостности правовой системы и рассмотреть правовые нормы как инструмент достижения государственных задач и гарантии защиты интересов граждан России.

Результаты исследования. Выделено несколько ключевых результатов, касающихся правового регулирования применения технологий искусственного интеллекта в сфере государственного управления в России. Обоснована необходимость разделения понятий «интеллектуальные информационные системы» (ИИС) и «системы искусственного интеллекта» (СИИ). Доказана целесообразность создания правовой классификации СИИ по уровню автономности и потенциальной угрозе информационной безопасности. Аргументирована потребность в разработке и принятии единых этических норм, регулирующих применение ИИ, поскольку в условиях цифровой перестройки государственных институтов единая система этических стандартов выступает основой для поддержания социальной стабильности и укрепления общественного доверия к властным структурам. Особое внимание уделено риск-ориентированному подходу к внедрению СИИ в работу органов власти, позволяющему распределить зоны ответственности и выстроить механизмы надзора за системами, принимающими особо значимые решения.

Обсуждение и заключение. Обсуждение правовых рамок использования искусственного интеллекта выходит сегодня на первый план в повестке любого государства. На основе международного опыта Россия может сформировать собственную систему нормативных актов, направленных на снижение рисков без ущемления конституционных прав и свобод. Однако процесс разработки и адаптации законодательства в области ИИ в сфере государственного управления требует тесного взаимодействия ученых, юристов, программистов, государственных служащих. Только при условии эффективного сотрудничества всех заинтересованных сторон удастся обеспечить гармоничное сосуществование проверенных правовых институтов и передовых технологий, заложив основу для устойчивого развития общества. Будущие научные исследования должны быть нацелены на разработку сбалансированной правовой модели, которая объединяла бы этические принципы, требования к качеству данных и надежные процедуры контроля алгоритмов и их результатов.

Ключевые слова: искусственный интеллект, правовое регулирование искусственного интеллекта, государственное управление, Российская Федерация, этические нормы, прозрачность алгоритмов, защита прав человека, информационная безопасность, дискриминация, риск-ориентированный подход

Благодарности. Автор выражает благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Алексеева М.В. Правовое регулирование искусственного интеллекта в государственном управлении в Российской Федерации: вызовы и возможности. *Правовой порядок и правовые ценности.* 2025;3(2):23–32. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-23-32

Original Theoretical Research

Legal Regulation of Artificial Intelligence Use in the State Governance Framework in the Russian Federation: Challenges and Opportunities

Marina V. Alekseeva[1, 2]

[1] Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

[2] Rostov Branch of the Russian Customs Academy, Rostov-on-Don, Russian Federation

Alekseeva80@yandex.ru

Abstract

Introduction. Legal regulation of the use of artificial intelligence (AI) technologies in the state governance framework is important due to the rapid development of the respective technologies, which are already integrated into the work of the bodies of government power of the Russian Federation. Implementation of AI opens up new opportunities for optimisation of processes, increase of transparency and expansion of accessibility of government services. At the same time, it causes a number of difficult problems for the legislation to solve: from ensuring ethical standards and protecting personal data to development of the adequate legal mechanisms regulating the interaction between a human and a machine. Modern society requires the legal system to be flexible and efficient to correspond to the technological progress dynamics. Therefore, it is necessary not only to revise the acting legal norms, but also to determine the principles for the new AI-related legal norms to be built on. Only thoroughly elaborated legal regulation can create an environment, where the innovative solutions harmoniously complement the traditional institutions without infringing the rights of citizens, thus, strengthening citizens' trust in the state authorities. The aim of the study is to investigate in detail the key problems, challenges and opportunities induced by the integration of AI into state governance in the Russian Federation, as well as to reason the need for forming a comprehensive legal regulation that simultaneously fosters the technological development of society and ensures protection of the citizens' rights.

Materials and Methods. The dialectical-materialistic approach was used as the main methodological tool, which allowed us to analyse the evolution of legal norms and the main trends of their application in the context of continuous technological development. Due to the use of historical, logical, system and functional analysis methods, it became possible to trace the development of the legislative initiatives referring to AI, identify the relationships between the norms of various branches of law, as well as to prove the importance of legal system holism and to study the legal norms as the tools for achieving the state goals and ensuring protection of interests of the Russian citizens.

Results. Several pivotal results concerning legal regulation of the use of artificial intelligence technologies in the state governance framework in Russia were distinguished. The necessity of separating the concepts of "Smart Information Systems" (SIS) and "Artificial Intelligence Systems" (AIS) was substantiated. The expediency of creating a juridical classification of AIS by the level of autonomy and potential threat to the information security was proved. The need for development and adoption of the uniform ethical standards regulating the use of AI was reasoned, since in the context of

the digital restructuring of state institutions, a uniform system of ethical standards would serve a basis for maintaining social sustainability and strengthening public trust in the state authorities. Particular attention was paid to the risk-oriented approach to implementation of AI into the work of the bodies of government power, which enables the distribution of the areas of responsibility and development of mechanisms for monitoring the crucial-decision-making systems.

Discussion and Conclusion. Discussion of the legal framework for the use of artificial intelligence has now a leading position in the agenda of any state. Based on the international experience, Russia can form its own system of normative legal regulation aimed at reducing risks without infringing constitutional rights and freedoms. However, the process of developing and adapting the legislation on the use of AI in state governance framework requires close cooperation between scientists, jurists, programmers, and public officers. Only efficient cooperation of all stakeholders can ensure the harmonious coexistence of the trustworthy legal institutions and advanced technologies, and form a basis for the sustainable development of society. Future scientific research should be aimed at developing a harmonious legal model that would combine ethical principles, requirements to quality of data, and reliable procedures for monitoring algorithms and their results.

Keywords: artificial intelligence, legal regulation of artificial intelligence use, state governance, Russian Federation, ethical standards, transparency of algorithms, protection of human rights, information security, discrimination, risk-oriented approach

Acknowledgments. The author is grateful to the reviewer for critical evaluation of the materials and suggestions for their improvement, which contributed to enhancement of the quality of the article.

For Citation. Alekseeva MV. Legal Regulation of Artificial Intelligence Use in the State Governance Framework in the Russian Federation: Challenges and Opportunities. *Legal Order and Legal Values*. 2025;3(2):23–32. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-23-32

Введение. Бурное развитие технологий, в частности, искусственного интеллекта (ИИ), порождает в современном мире новые вызовы как практического, так и правового характера. Необходимость в более ясных правилах и классификациях, основанных на уровне автономности технологий и их способности принимать решения, становится все более актуальной, при этом существующих нормативно-правовых актов в России и за рубежом явно недостаточно для обеспечения полноценного регулирования отношений, связанных с использованием ИИ, особенно в сфере государственного управления.

Цель исследования – детально рассмотреть ключевые проблемы, вызовы и возможности, возникающие при интеграции ИИ в сферу государственного управления в Российской Федерации, а также обосновать необходимость формирования комплексного правового регулирования, способствующего одновременно технологическому развитию общества и обеспечению защиты прав граждан.

Задачи исследования:

– уточнение понятийного аппарата в области новых технологий и систем;

– исследование перспектив правосубъектности ИИ;

– оценка роли этических стандартов в правовом регулировании ИИ, включая обсуждение принципов прозрачности и объяснимости алгоритмических решений;

– анализ действующей нормативной правовой базы в России и за рубежом, касающейся применения технологий ИИ, для выявления лучших практик с целью их адаптации к отечественной специфике.

Материалы и методы. Материалами для исследования послужили действующее законодательство Российской Федерации, а также правовые акты и стандарты других стран (Европейский Союз, США, Китай), касающиеся регулирования применения технологий искусственного интеллекта. Анализ этих документов позволил выделить ключевые тенденции и направления, в которых развивается правовая база в сфере ИИ.

В качестве методологической основы исследования принят диалектический принцип, позволивший проследить процессы в их непрерывном развитии и взаимном переплетении. Благодаря этому принципу стало возможным выявить, как правовые нормы, новейшие технологические решения и трансформации в обществе влияют друг на друга. Логико-аналитический инструментарий, встроенный в методику, обеспечил системный поиск закономерностей применения законодательства и позволил судить об уровне его эффективности.

Дополнительно в работе задействованы специализированные приемы исследования. Сравнительный анализ применялся для выявления уникальных особенностей различных правовых систем и выделения наиболее эффективных практик в области регулирования ИИ. Заключения для выработки рекомендаций выстраивались на основе интеграционного подхода, сочетающего в себе правовые, технологические и философские измерения исследуемого вопроса. Систематический анализ научных источников позволил выявить ключевые дискуссии и про-

белы в современной базе знаний, что стало отправной точкой для формирования новых инициатив по совершенствованию правового регулирования в данной сфере. Эмпирический анализ, опирающийся на результаты экспериментов и исследований в области ИИ, проведенных как в России, так и за рубежом, повысил достоверность выводов и укрепил практическую ценность разрабатываемых предложений, делая их более жизнеспособными в реальной практике.

Результаты исследования. Современная российская правовая база в сфере цифровых технологий, в частности, Указ Президента РФ № 490 от 10 октября 2019 г.[1], определяет искусственный интеллект (ИИ) как «комплекс технологических решений, позволяющих воспроизводить когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее определенного алгоритма)». Однако данная дефиниция, будучи рамочной, порождает терминологическую неопределенность, особенно в части «воспроизведения когнитивных функций» [1, с. 55]. Поскольку любая расплывчатость затрудняет правоприменительную практику и формирование четких научных критериев, требуется концептуальное уточнение, учитывающее технологическую эволюцию и функциональное разнообразие систем. Прежде всего, необходимо четко разграничить такие смежные понятия, как «системы искусственного интеллекта» (СИИ) и «интеллектуальные информационные системы» (ИИС). Данные понятия, хотя и тесно взаимосвязаны, отражают различные аспекты технологии: ИИС функционируют под непосредственным контролем человека, тогда как СИИ способны действовать самостоятельно, что влечет за собой иные правовые последствия. Для уточнения терминов проанализируем имеющиеся содержательные аспекты данных понятий.

Ключевая неточность в определении искусственного интеллекта, на наш взгляд, – формулировка «воспроизведение когнитивных функций». Современные ИИ-системы не столько имитируют человеческое мышление, сколько реализуют принципиально иные механизмы обработки информации (статистическое обучение на больших данных, глубокие нейронные сети, эволюционные алгоритмы), приводящие к результатам, сопоставимым или превосходящим человеческие в узких задачах. Ядро ИИ – это самообучаемость и адаптивность, то есть сущностным признаком ИИ следует считать не просто сложность вычислений, а наличие внутренних механизмов самооптимизации. Это выражается в:

– машинном обучении – способности выявлять скрытые закономерности в данных и улучшать производительность на основе опыта;

– генеративной способности – возможности создания нового контента (текста, кода, изображения, гипотезы), выходящего за рамки простой компиляции входных данных;

– адаптивном планировании – корректировке стратегий действий в реальном времени в ответ на непредвиденные обстоятельства в динамической среде.

Что касается интеллектуальных информационных систем (ИИС), то это, прежде всего, более широкое понятие. Это класс информационных систем, использующих методы искусственного интеллекта для решения сложных задач анализа, прогнозирования, поддержки принятия решений и автоматизации в конкретных предметных областях. Главные отличия ИИС от СИИ заключены в следующих аспектах:

– функциональная направленность: ИИС всегда имеют прикладную цель (диагностика в медицине, управление логистикой, финансовый анализ, управление знаниями в организации и др.). Они интегрируют ИИ-компоненты как инструмент для достижения этой цели в рамках конкретной системы;

– структура: ИИС – это архитектурно целостный комплекс, включающий помимо ИИ-алгоритмов: базы данных/хранилища знаний (структурированные и неструктурированные), интерфейсы взаимодействия (пользовательские, системные), модули традиционной обработки данных, механизмы объяснимости (XAI) и управления решениями (особенно важно в регламентированных областях);

– степень автономии: в ИИС автономность ИИ-компонентов часто ограничена рамками системы, правилами предметной области и необходимостью человеческого контроля/утверждения критических решений. ИИ стремится к большей автономии, ИИС фокусируется на управляемой интеллектуальности;

– «интеллектуальность» как свойство системы: интеллект ИИС проявляется на системном уровне – в способности эффективно решать комплексные задачи предметной области, используя ИИ-методы для обработки информации, извлечения знаний, генерации рекомендаций. Это интеллект функциональный, а не антропоморфный, как у ИИ.

[1] *О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»).* Указ Президента РФ № 490 от 10.10.2019. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335184/ (дата обращения: 14.05.2025).

Говоря простым языком, ИИ – это технология (набор методов), а ИИС – это прикладная система, использующая эту технологию в своем ядре. При этом не всякая ИИС обладает ИИ в его «чистом» автономном проявлении, и не всякий ИИ-алгоритм функционирует в рамках законченной ИИС.

Таким образом, «системы искусственного интеллекта» корректнее определить как совокупность алгоритмов, моделей и технологий, обладающих способностью к автономному обучению на данных, адаптации и принятию решений (или генерации контента) в условиях неполноты информации, без явного детерминированного программирования на каждую возможную ситуацию. Акцент – на механизмах достижения интеллектуального поведения.

«Интеллектуальные информационные системы» корректнее определить как системы, архитектурно объединяющие методы ИИ для решения сложных задач анализа, прогнозирования или управления в определенной области. Их цель – автоматизация интеллектуальных процессов или содействие принятию решений. Отличительная черта – ориентация на прикладной системный уровень и синтез технологий ИИ.

Предложенные дефиниции, по нашему мнению, позволят снизить правовую неопределенность, заложенную в текущем рамочном определении ИИ, четко разграничить области ответственности при разработке и использовании технологий (ИИ как объект регулирования методов) и систем (ИИС как объект регулирования приложений), а также создать более адекватную основу для классификации и стандартизации в быстро развивающейся сфере цифровой экономики. Учет функциональной специфики ИИС и технологической сущности ИИ критически важен для формирования эффективной нормативной базы и стимулирования инноваций.

Необходимо также создание четкой классификации ИИ-систем по уровням автономности и потенциальному риску, с тем чтобы выработать целенаправленные механизмы ответственности. Например, для высокорисковых ИИ-систем необходимо предусмотреть более строгие требования к регулированию, как это делается в рамках риск-ориентированного подхода в Европейском Союзе[2]. Комбинирование такого подхода с существующими нормами может повысить уровень защиты прав граждан и создать более безопасную среду для применения ИИ.

Следующий актуальный вопрос – о признании правосубъектности искусственного интеллекта: может ли ИИ стать самостоятельным субъектом права? Ряд исследователей высказывают мнение о том, что «ИИ может быть отнесен к категории юридических лиц, что потребует внесения значительных изменений в действующее законодательство» [2, с. 88]. В качестве предложения можно рассмотреть введение новых категорий правосубъектности, включающих системы ИИ, что позволит более точно адресовать вопросы ответственности за автономные действия данных систем.

Важным аспектом в исследовании правового регулирования ИИ, особенно в сфере государственного управления, становится соблюдение этических норм. Некоторые защитные меры, касающиеся алгоритмической прозрачности и подотчетности, уже внедряются в международную практику[3], однако в России эти вопросы пока остаются недостаточно разработанными. Считаем целесообразным адаптировать международные лучшие практики к отечественным реалиям, обеспечив тем самым более высокую степень социальной ответственности в использовании ИИ.

Сравнивая подходы к правовому регулированию ИИ в России и ряде ведущих зарубежных стран (специфика правовых режимов, этические аспекты, проблемы правоприменения), видно, что отечественное законодательство в этой области находится пока в стадии активного становления, сочетая стратегическое видение с попытками создания конкретных норм. К числу действующих в РФ документов следует отнести:

– Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[4];

– Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (Указ Президента № 490 от 10 октября 2019 г.), которая задает цели и принципы – безопасность, прозрачность, приоритет человека;

– Федеральный проект «Искусственный интеллект» (в рамках национальной программы «Экономика данных и цифровая трансформация государства»), который определяет меры поддержки развития исследуемого вопроса в обществе[5];

[2] EUR-Lex. 2021. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts. Accessed 18 November 2021. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206&qid= 1646896625407 (дата обращения: 14.05.2025).

[3] European Commission. Proposal for a Regulation laying down harmonized rules on Artificial Intelligence. COM(2021) 206 final. URL: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence (дата обращения: 14.05.2025).

[4] *Об информации, информационных технологиях и о защите информации.* Федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 14.05.2025).

[5] Мероприятия по развитию искусственного интеллекта с 2025 года реализуются в рамках национальной программы «Экономика данных и цифровая трансформация государства». URL: https://digital.gov.ru/activity/czifrovizacziya-gosudarstva/vedomstvennyj-proektnyj-ofis-vpo/administrirovanie-soprovozhdenie-ispolneniya-naczionalnoj-programmy-czifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federaczii/federalnyj-proekt-iskusstvennyj-intellekt (дата обращения: 14.05.2025).

– Концепцию регулирования ИИ, утвержденную Распоряжением Правительства РФ № 2129-р[6] и выделяющую приоритетные сферы (здравоохранение, транспорт);

– Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных»[7], являющийся основным регулятором обработки данных для обучения ИИ-систем, предъявляющий требования к согласию, обезличиванию и безопасности;

– Федеральный закон № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»[8] (т.н. «регуляторные песочницы»), который создает правовые условия для тестирования инноваций, включая ИИ, в контролируемой среде с временными изъятиями из общих норм.

При этом постоянно ведутся дискуссии о необходимости принятия отдельного закона об ИИ. Так, например, приняты поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 128 ч. 1 «Объекты гражданских прав»)[9], признающие «искусственный интеллект» результатом интеллектуальной деятельности (без детализации прав). Активно обсуждаются вопросы ответственности за действия ИИ-систем. Но в этом вопросе основными вызовами являются фрагментарность регулирования, преобладание декларативных стратегий над конкретными нормами, нерешенность вопросов гражданско-правовой и уголовной ответственности за решения ИИ, а также сложность адаптации существующих отраслей права (интеллектуальная собственность, ответственность за вред).

В странах Евросоюза к числу нормативных документов, обеспечивающих правовое регулирование ИИ, относятся:

– Закон ЕС об искусственном интеллекте (AI Act)[10] – следует отметить, что ЕС позиционирует себя как лидера в создании всеобъемлющего правового регулирования ИИ, основанного на оценке рисков. Данный документ представляет собой первый в мире комплексный закон о ИИ, содержащий классификацию систем ИИ по уровню риска: недопустимый риск – запрещенные практики (например, социальное скоринговое наблюдение в режиме реального времени); высокий риск – строгие пред- и постмаркетинговые требования к системам в критических сферах (биометрия, управление инфраструктурой, образование, занятость), такие как оценка соответствия, качество данных, документация, человеческий надзор, прозрачность; минимальный риск – умеренные требования к прозрачности (например, информирование о взаимодействии с ИИ);

– Общий регламент по защите персональных данных (GDPR)[11], который жестко регулирует обработку персональных данных, используемых для обучения ИИ (принципы законности, минимизации, ограничения цели, права субъектов данных), что напрямую влияет на разработку и внедрение ИИ;

– Акт о готовности цифровых рынков (DMA) и Акт о цифровых услугах (DSA), которые опосредованно регулируют крупные платформы, использующие ИИ [3].

В целом, ключевыми особенностями правового регулирования ИИ в ЕС являются: детализированный риск-ориентированный подход, сильный акцент на защиту прав человека и фундаментальных свобод, экстерриториальное действие (регулирует поставщиков на рынок ЕС), а также высокие штрафы за нарушения закона.

В Соединенных Штатах отсутствует единый федеральный закон об ИИ, правовое регулирование в данной сфере развивается по нескольким направлениям:

– Стратегия Blueprint for an AI Bill of Rights[12] – нормативно не обязательный документ, устанавливающий пять принципов защиты граждан (безопасность, отсутствие дискриминации, защита данных, информированность, право на человеческую альтернативу);

– Исполнительный указ Президента США по безопасной разработке и использованию искусственного интеллекта[13], который обязывает федеральные агентства разрабатывать стандарты безопасности (особенно для фунда-

---

[6] *Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 г.* Распоряжение Правительства РФ № 2129-р от 19.08.2020. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74460628/?ysclid=mbsxec0x2t119634417 (дата обращения: 14.05.2025).

[7] *О персональных данных.* Федеральный закон № 152-ФЗ от 27.07.2006. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (дата обращения: 14.05.2025).

[8] *Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации*. Федеральный закон № 258-ФЗ от 31.07.2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358738/ (дата обращения: 14.05.2025).

[9] *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)*. Кодекс Российской Федерации № 51-ФЗ от 30.11.1994. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 14.05.2025).

[10] *The EU AI Act.* URL: https://www.euaiact.com/ (дата обращения: 14.05.2025).

[11] *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).* URL:https://rppa.pro/_media/world/gdpr.pdf (дата обращения: 14.05.2025).

[12] *2022 Проект Билля о правах искусственного интеллекта / The Blueprint for an AI Bill of Rights, The White House.* URL: https://ai.gov.ru/knowledgebase/normativnoe-regulirovanie-ii/2022_proekt_billya_o_pravah_iskusstvennogo_intellekta_the_blue-print_for_an_ai_bill_of_rights_the_white_house/?ysclid=mbsyk6rfwo615843495 (дата обращения: 14.05.2025).

[13] *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence.* URL: https://telegra.ph/potus-eo-11-20?ysclid=mc8txew0d4680800604 (дата обращения: 14.05.2025).

ментальных моделей), защищать приватность, продвигать инновации и разрабатывать руководства для госсектора. К слову, в США сильно развита региональная инициатива: отдельные штаты (Калифорния, Иллинойс) принимают законы о защите данных биометрии, например, или аудите алгоритмов найма.

Ключевыми особенностями правового регулирования ИИ в США являются: гибкость нормативной базы, акцент на отраслевой специфике и использовании существующего законодательства, ведущая роль ведомств и стандартизирующих организаций, важность судебной практики.

Китай активно создает специализированные правовые акты для разных аспектов ИИ, среди них правила управления алгоритмическими рекомендациями, которые регулируют прозрачность, право пользователя на отказ от персонализации и борьбу с «пузырями фильтров», а именно:

– Правила для глубокого синтеза (технология «дипфейк»), которые требуют маркировки синтетического контента и проверки идентичности пользователей [4];

– Правила генеративного ИИ[14], которые устанавливают требования к поставщикам услуг генеративного ИИ (разрешение, безопасность данных, оценка контента, маркировка, защита прав интеллектуальной собственности, предотвращение дискриминации).

Кроме того, в Китае уже приняты этические нормы для новых поколений ИИ, подчеркивающие управляемость и служение общественным интересам. Ключевые особенности правового регулирования ИИ в Китае – быстрое принятие узкоспециализированных нормативных актов, сильный акцент на управляемости технологий, контроле контента и защите национальной безопасности, а также активная роль государства в данном вопросе.

Можно констатировать, что нормативно-правовая база для регулирования в сфере ИИ находится в глобальном движении. Причем если ЕС и Китай демонстрируют более директивные подходы с конкретными правилами, то США и Россия пока отдают предпочтение стратегическому планированию, отраслевым инициативам и экспериментальным режимам. Общими для всех юрисдикций остаются фундаментальные вызовы: определение ответственности, обеспечение прозрачности, этичности и недискриминационности, защита приватности и поиск баланса между инновациями и традиционными институтами. Стремительная динамика развития технологий требует от законодателей беспрецедентной гибкости и скорости реакции, что делает эволюцию правового поля ИИ одним из важнейших вызовов в мировой регуляторике ближайшего десятилетия, успех которого будет зависеть от способности правовых систем обеспечить как безопасность и защиту прав, так и пространство для технологического прогресса [4].

Совершенствование правового регулирования ИИ требует комплексного подхода, включающего в себя междисциплинарные исследования, нацеленные на объединение юридических, социальных и технологических аспектов. Важно обеспечить взаимодействие между представителями всех заинтересованных сторон, чтобы создать правовую инфраструктуру, способную не только реагировать на текущие вызовы, но и предугадывать будущие тенденции в области использования ИИ. К сожалению, современное правовое регулирование ИИ в России зачастую остается декларативным: национальные стратегии и концепции провозглашают необходимость достижения баланса между развитием ИИ и защитой прав граждан, однако при этом остаются на этапе обобщения принципов и не обеспечивают конкретных инструментов для реализации этих целей.

Мы полагаем, что для повышения эффективности регулирования в вопросах применения ИИ в России следует:

– разработать четкие определения и классификации для различных уровней ИИ, что позволит устранить существующие правовые пробелы и создать основу для внедрения необходимых норм;

– ввести в российское законодательство отдельные категории правосубъектности, касающиеся ИИ, с определением прав и обязанностей, что позволит конкретизировать ответственность за его действия;

– адаптировать лучшие международные практики в области этического регулирования ИИ для обеспечения прозрачности и защиты прав пользователей;

– установить регулярные механизмы оценки рисков и мониторинга внедрения ИИ-систем, что позволит минимизировать негативные последствия их использования [5];

– при разработке и внедрении законодательных мер, нацеленных на гармонизацию ИИ с существующими правовыми нормами, параллельно запускать образовательные программы, формирующие у специалистов глубокие знания на стыке права и передовых технологий [6]. Обучение и повышение квалификации юристов в области новых технологий даст им возможность более эффективно осуществлять правоприменение;

– сосредоточиться на вызовах, касающихся защиты данных и кибербезопасности [7]. Существующие практики работы с персональными данными нуждаются в пересмотре с учетом специфики ИИ, что повлечет за собой необходимость внедрения новых стандартов и систем контроля [8];

[14] *Generative AI Prohibited Use Policy*. URL: https://policies.google.com/terms/generative-ai/use-policy (дата обращения: 14.05.2025).

– и наконец, важно создать систему независимого мониторинга и аудита функционирования систем ИИ, способных принимать решения величайшей важности. Это может быть достигнуто через независимые оценки, которые позволят удостовериться в соответствии технологий установленным правовым и этическим стандартам [9, 10].

Обсуждение и заключение. Технологии ИИ продолжают стремительно развиваться и внедряться в различные сферы государственной деятельности, что подчеркивает необходимость эффективного правового регулирования в данной области. Ведь, как показало проведенное исследование, ИИ не только открывает новые возможности для оптимизации управленческих процессов, но и представляет серьезные риски, связанные с защитой прав человека и информационной безопасностью. Остро стоит вопрос о необходимости поиска баланса между инновациями и защитой интересов общества.

Обсуждение правового поля использования ИИ выходит сегодня на первый план в повестке любого государства. Продуманная законодательная база и надежные правовые механизмы – важнейшее условие для успешного внедрения ИИ в деятельность органов власти и общественных институтов, что в свою очередь укрепляет доверие граждан к этим технологиям. Например, инициатива Евросоюза по принятию законодательного акта о регулировании искусственного интеллекта демонстрирует, как можно управлять рисками, связанными с ИИ, через детальную классификацию и установление строгих стандартов. Ряд научных работ, посвященные вопросам алгоритмической предвзятости, указывают на то, что основными факторами, способными привести к дискриминационным решениям, выступают недостаточное качество исходных данных и их нерепрезентативность [11, 12]. Эти наблюдения подчеркивают необходимость четкого законодательного регулирования процессов сбора, хранения и обработки обучающих наборов, а также внедрения механизмов, гарантирующих отсутствие необоснованных предпочтений и защиту фундаментальных прав личности.

В системе государственного управления интеллектуальные технологии стоит рассматривать как инструмент повышения доступности и качества государственных услуг. Для этого необходимы гибкие и адаптивные регламенты, ориентированные на запросы граждан, а также регулярный мониторинг эффективности решений, основанных на ИИ. Разработка единых этических стандартов и создание надежных механизмов контроля помогут минимизировать возможные негативные последствия и обеспечить конструктивное взаимодействие государства и общества [13]. Предложенные в данном исследовании подходы и методы представляют собой перспективный материал для адаптации в российской практике правоприменения в области ИИ. На основе международного опыта Россия может сформировать собственную систему нормативных актов, направленных на снижение рисков ИИ без ущемления конституционных прав и свобод граждан. Однако принятие законов должно сопровождаться постоянным взаимодействием ученых, юристов, программистов, специалистов технологических компаний и государственных органов [14, 15]. В будущих научных исследованиях целесообразно рассмотреть разработку сбалансированной правовой модели, которая объединяла бы этические принципы, требования к качеству данных и надежные процедуры контроля алгоритмов и их результатов.

Список литературы / References

1. Мамедова Л.Э.Г., Иванова Л.Н., Алтаев Е.С. Основные аспекты технологии искусственного интеллекта. *Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством».* 2023;3(57):78–88. https://doi.org/10.6060/ivecofin.2023573.656

Mamedova LEG, Ivanova LN, Altaev ES. The Main Aspects of Artificial Intelligence Technology. *News of Higher Educational Institutions. The Series "Economics, Finance and Production Management"*. 2023;3(57):78–88. (In Russ.) https://doi.org/10.6060/ivecofin.2023573.656

2. Афанасьевская А.В. Правовой статус искусственного интеллекта. *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2021;4(141):88–92. https://doi.org/10.24412/2227-7315-2021-4-88-92

Afanasyevskaya AV. Legal Status of Artificial Intelligence. *Saratov State Law Academy Bulletin.* 2021;4(141):88–92. (In Russ.) https://doi.org/10.24412/2227-7315-2021-4-88-92

3. Afuwape KO. Digital Markets Act: A Hindrance to Innovation and Business Development. *Digital Law Journal.* 2024;5(2):8–23. https://doi.org/10.38044/2686-9136-2024-5-2-3

4. Ли Я. Использование технологии «дипфейк» в Китае: проблемы правового регулирования и пути их решения. *Lex Russica (Русский закон).* 2024;77(11(216)):21–31. https://doi.org/10.17803/1729-5920.2024.216.11.021-031

Li Ya. The Use of Deepfake Technology in China: Problems of Legal Regulation and Ways to Solve Them. *Lex Russica (Russian Law).* 2024;77(11(216)):21–31. (In Russ.) https://doi.org/10.17803/1729-5920.2024.216.11.021-031

5. Маслова Е.А., Самойловская Н.А., Сорокова Е.Д., Чеков А.Д. Регулирование искусственного интеллекта в России: эклектика подходов и акторов. *Сравнительная политика.* 2022;13(4):65–84. https://doi.org/10.24833 2221-3279-2022-4-13-65-84

Maslova EA, Samoylovskaya NA, Sorokova ED, Chekov AD. Regulation of Artificial Intelligence in Russia: Eclecticism of Approaches and Actors. *Comparative Politics Russia*. 2022;13(4):65–84. (In Russ.) https://doi.org/10.24833 2221-3279-2022-4-13-65-84

6. Конусова В.Т. Регуляторная политика в сфере искусственного интеллекта: исследование подходов к правовому регулированию. *Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан.* 2023;3(74):48–58. https://doi.org/10.52026/2788-5291_2023_74_3_48

Konusova VT. Regulatory Policy in the Realm of Artificial Intelligence: Exploring Approaches to Legal Regulation. *Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan.* 2023;3(74):48–58. (In Russ.) https://doi.org/10.52026/2788-5291_2023_74_3_48

7. Алексеева М.В., Исакова Ю.И. Конституционные аспекты цифровых прав в эпоху цифровизации: юридический и правовой анализ. *Конституционное и муниципальное право*. 2025;(3):27–30. https://doi.org/10.18572/1812-3767-2025-3-27-30

Alekseeva MV, Isakova YuI. Constitutional Aspects of Digital Rights in the Era of Digitalization: Juridical and Legal Analysis. *Constitutional and Municipal Law.* 2025;(3):27–30. (In Russ.) https://doi.org/10.18572/1812-3767-2025-3-27-30

8. Алексеева М.В., Филимонова Е.А. Особенности трансформации государства в условиях цифровых технологий. *Правовой порядок и правовые ценности.* 2024;2(2):14–21. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2024-2-2-14-2

Alekseeva MV, Filimonova EA. The State Transformation Features in the Context of Digital Technologies Development. *Legal Order and Legal Values*. 2024;2(2):14–21. (In Russ.) https://doi.org/10.23947/2949-1843-2024-2-2-14-21

9. Барсукова М.А., Пальмов С.В. Методы искусственного интеллекта: краткий обзор. *Форум молодых ученых.* 2018;(5–1(21)):412–417. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/metody-iskusstvennogo-intellekta-kratkiy-obzor (дата обращения: 14.05.2025).

Barsukova MA, Palmov SV. Methods of Artificial Intelligence: Brief Overview. *Forum molodykh uchenykh (Forum of Young Scientists).* 2018; (5–1(21)):412–417. (In Russ.) URL: https://cyberleninka.ru/article/n/metody-iskusstvennogo-intellekta-kratkiy-obzor (accessed: 14.05.2025).

10. Белошапкина А.А. Правовое регулирование искусственного интеллекта в России и за рубежом. *Вестник магистратуры.* 2022;(10–3(133)):42–49. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-iskusstvennogo-intellekta-v-rossii-i-za-rubezhom (дата обращения: 14.05.2025).

Beloshapkina A.A. Legal Regulation of Artificial Intelligence in Russia and Abroad. *Vestnik magistratury (Bulletin of the Master's Degree Education)*. 2022;(10–3(133)):42–49. (In Russ.). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-iskusstvennogo-intellekta-v-rossii-i-za-rubezhom (accessed: 14.05.2025).

11. Давудова С.Я., Рагимханова К.Т. Правовое регулирование искусственного интеллекта в образовании. *Закон и право.* 2025;(3):57–62. https://doi.org/10.24412/2073-3313-2025-3-57-62

Davudova SYa, Ragimkhanova KT. Legal Regulation of Artificial Intelligence in Education. *Zakon i pravo (Law and Right)*. 2025;(3):57–62. (In Russ.) https://doi.org/10.24412/2073-3313-2025-3-57-62

12. Евсеев В.И. Искусственный интеллект в современном мире: надежды и опасности создания и использования. *Аэрокосмическая техника и технологии.* 2023;1(1):16–34.

Evseev VI. Artificial Intelligence in the Modern World: Hopes and Dangers of Creation and Use. *Aerospace Engineering and Technology*. 2023;1(1):16–34.

13. Лолаева А.С., Сакаева К.У. Искусственный интеллект: правовые и этические аспекты. *Юридические исследования.* 2021;(8):63–71. https://doi.org/10.25136/2409-7136.2021.8.36306

Lolaeva AS, Sakaeva KU. Artificial Intelligence: Legal and Ethical Aspects. *Legal Studies.* 2021;(8):63–71. (In Russ.) https://doi.org/10.25136/2409-7136.2021.8.36306

14. Пройдаков Э.М. Современное состояние искусственного интеллекта. *Науковедческие исследования.* 2018;(2018):129–153. https://doi.org/10.31249/scis/2018.00.09

Proydakov EM. Current State of Artificial Intelligence. *Naukovedcheskie issledovaniya (Science Studies).* 2018;(2018):129–153. (In Russ.) https://doi.org/10.31249/scis/2018.00.09

15. Рахматуллина Р.Ш. Использование технологий искусственного интеллекта и особенности охраны его результатов. *Образование и право.* 2020;(11):173–177. https://doi.org/10.24411/2076-1503-2020-11126

Rakhmatullina R.Sh. Use of Artificial Intelligence Technologies and Features of the Protection of Its Results. *Education and Law.* 2020;(11):173–177. (In Russ.) https://doi.org/10.24411/2076-1503-2020-11126

Об авторе:

Марина Владимировна Алексеева, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Теория и история государства и права» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, д. 1), доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Ростовского

филиала Российской таможенной академии (344002, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, д. 20), SPIN-код, ORCID, ScopusID, ResearcherID, alekseeva80@yandex.ru

Конфликт интересов: **автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.**

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

About the Author:
Marina V. Alekseeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Theory and History of State and Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department, Rostov Branch of the Russian Customs Academy (20 Budyonnovsky Ave., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation), SPIN-code, ORCID, ScopusID, ResearcherID, alekseeva80@yandex.ru

Conflict of Interest Statement: **the author declares no conflict of interest.**

The author has read and approved the final manuscript.

Поступила в редакцию / Received 19.05.2025
Поступила после рецензирования / Revised 16.06.2025
Принята к публикации / Accepted 18.06.2025

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ
PUBLIC LAW (STATE LEGAL) SCIENCES



Оригинальное теоретическое исследование

УДК 340

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-33-42

Статус и роль иностранных агентов в информационной войне, развязанной Западом против России: политико-правовые аспекты


С.И. Кузина[1,2], И.Г. Сагирян[1] ✉

[1] Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

[2] Московский университет имени С.Ю. Витте в г. Ростове-на-Дону, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

✉ sagiryan@yandex.ru


EDN: ARVCOD

Аннотация

Введение. Актуальность изучения роли и влияния иностранных агентов на общественное сознание и политические процессы внутри России в контексте информационной войны связана с теми негативными последствиями их воздействия на социум, которые наблюдаются в ходе специальной военной операции в условиях невиданного санкционного давления со стороны коллективного Запада. Дезинформация, деструктивная пропаганда, манипулирование сознанием, влияние на психику, использование иноагентами цифровых технологий побуждают руководство страны принимать меры правового противодействия их деятельности. В связи с этим целесообразно подробнее рассмотреть современные представления об информационной войне и деятельности иностранных агентов, представляющей угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Целью исследования является изучение и анализ нормативных правовых актов, регламентирующих контроль за деятельностью иноагентов в России, их статуса и роли в информационной войне, разработка рекомендаций по совершенствованию государственной политики по парированию угроз в информационном пространстве.

Материалы и методы. В исследовании был применен диалектический метод познания как основной, контент-анализ нормативно-правовых актов, историко-сравнительный, структурно-функциональный и метод лингвоанализа.

Результаты исследования. Дано краткое обоснование растущей популярности тактики информационной войны. Проанализированы основные характеристики иностранных агентов, применяемые ими методы дезинформации и манипуляции общественным мнением, их влияние на политические и социальные процессы внутри страны. Дана оценка существующим в РФ мерам противодействия информационным войнам и деятельности иноагентов, выявлены пробелы законодательства. Обоснована необходимость подготовки нового федерального закона для защиты от дезинформации при соблюдении права на свободу слова, а также совершенствования технических средств обеспечения информационной безопасности России.

Обсуждение и заключение. Выводы, сделанные в результате исследования, призваны дополнить и расширить научное представление о статусе и роли иностранных агентов в современных информационных войнах, их ключевых стратегиях воздействия на наиболее уязвимые группы населения, мерах по совершенствованию правового регламентирования деятельности иноагентов в современных геополитических реалиях, а также могут послужить основой для дальнейших исследований в области информационных войн и влияния иностранных агентов на международные отношения и внутренние дела государства.

Ключевые слова: информационная война, иностранный агент, статус, общественное мнение, национальная безопасность, специальная военная операция

Благодарности. Авторы выражают благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали повышению качества статьи.

Для цитирования. Кузина С.И., Сагирян И.Г. Статус и роль иностранных агентов в информационной войне, развязанной Западом против России: политико-правовые аспекты. *Правовой порядок и правовые ценности.* 2025;3(2):33–42. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-33-42

Original Theoretical Research

The Status and Role of Foreign Agents in the Information Warfare Unleashed by the West against Russia: Political and Legal Aspects

Svetlana I. Kuzina[1, 2], Inga G. Sagiryan[1]
[1] Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation
[2] Moscow University Named after S.Yu. Witte, Rostov Branch, Rostov-on-Don, Russian Federation
sagiryan@yandex.ru

Abstract
Introduction. Studying the role and influence of the foreign agents on public consciousness and political processes in Russia in the context of information warfare is relevant due to the negative consequences their activity has on the society during the special military operation in conditions of the unprecedented sanctions pressure of the collective West. Disinformation, destructive propaganda, manipulation of consciousness, influence on the psyche, digital technologies used by the foreign agents urge the country's authorities to undertake legal measures to counteract their activity. Therefore, it is expedient to study in more detail the modern concepts referring to the information warfare and the foreign agents' activity posing threat to the national security of the Russian Federation. The aim of the research is to study and analyse the normative-legal acts regulating control over activity of the foreign agents in Russia, their status and role in the information warfare, as well as to develop recommendations for improving the state policy on counteracting the threats in the information space.
Materials and Methods. The study was conducted using the dialectical method as the main method of cognition, along with the content analysis of the normative-legal acts, historical-comparative, structural-functional methods and method of linguistic analysis.
Results. A brief substantiation of the growing popularity of the information warfare tactics was given. The main features of foreign agents, the methods of disinformation and manipulation of public opinion used by them, and their influence on the political and social processes in the country were analysed. The existing in the Russian Federation measures of counteracting the information warfare and the activity of the foreign agents were evaluated, and gaps in the legislation were identified. The need to prepare a new federal law protecting against disinformation but respecting the right to freedom of speech was substantiated, as well as the need to improve the technical means of ensuring the information security of Russia.
Discussion and Conclusion. The results of the study are intended to complement and expand the scientific understanding of the status and role of the foreign agents in the modern information warfare, their key strategies of influencing the most vulnerable groups of population, measures of improving the legal regulation of the foreign agents' activity in the modern geopolitical realities. Also, the study can serve a basis for further research in the field of information warfare and the influence of foreign agents on the international relations and the internal affairs of the state.

Keywords: information warfare, foreign agent, status, public opinion, national security, special military operation

Acknowledgements. The authors would like to thank the reviewer for critical assessment of the material and suggestions for its improvement, which contributed to the enhancement of the quality of the article.

For Citation. Kuzina SI, Sagiryan IG. The Status and Role of Foreign Agents in the Information Warfare Unleashed by the West against Russia: Political and Legal Aspects. *Legal Order and Legal Values.* 2025;3(2):33–42. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-33-42

Введение. Геополитическое противостояние в современном мире все чаще проходит в информационном пространстве, иногда переходя в стадию применения оружия и массового уничтожения людей. Стремление избежать материальных и человеческих потерь стало одной из причин применения тактики информационной войны – латентной формы психологического давления на сознание индивидов с помощью манипуляций. Отдельным аспектам войн в информационном поле уделяют внимание культурологи, философы, военные, правоведы и другие представители науки [1–3]. Одной из задач государственной информационной политики является подготовка специалистов по борьбе с «пятой колонной» и лишение внесистемной оппозиции, чья деятельность направлена на разрушение российского государства, финансовой поддержки иностранными спецслужбами и организациями.

Психологическое давление на российское общество усиливается по мере возникновения новых конфликтных ситуаций, в связи с этим необходим тщательный научный анализ эмпирических данных, теоретических наработок, выявление закономерностей и связей, предложение симметричных мер в целях минимизации настоящих и будущих негативных последствий конфликтов.

Новыми методами завоевания жизненного пространства за счет присвоения ресурсов других государств стали манипуляционные методы «мягкой силы», убеждающие более слабые в политическом и экономическом плане страны принять на себя внешнее управление. Методы «мягкой силы» используются для вмешательства во внутренние дела суверенных государств с целью захвата власти. Распространению цветных революций в решающей степени способствовало развитие современных сетевых, информационно-коммуникационных технологий. Основными объектами внешних манипуляционных атак являются молодежь и элита страны-жертвы. Финансирование внешними силами физических и юридических лиц с целью негативного влияния на внутренние дела государства привело российскую власть к принятию закона об иностранных агентах.

Информационное противоборство возникло не сегодня, но резкое развитие телекоммуникационных технологий позволило сделать войну в информационном пространстве глобальной. Преимущество в информационной сфере позволяет государствам отстаивать свои интересы в остальных сферах жизни, что актуализирует тему исследования для России в сегодняшней сложной международной обстановке. Информационное обеспечение влияет на эффективность функционирования власти, политической системы, массовое сознание. Через информационно-коммуникационное воздействие в сознании общества формируется позитивный имидж государства, органов власти, политических и государственных лидеров, что способствует реализации функций государства с наибольшей эффективностью и потенциалом.

Провозглашенная после распада Советского Союза деидеологизация международных отношений предполагала ослабление политической напряженности между государствами, но конфликты идеологий не прекратились, а приобрели латентный характер, что затруднило их исследование. Появившаяся терминология («информационные войны», «кибервойны», «сетевые войны», «мягкая сила», «гибкая власть», «гибридные войны» и др.) не дает полной картины для идентификации информационного противостояния государств и идеологий, что ставит задачи научного исследования феномена новых форм угроз национальной безопасности России, особенно в связи с повсеместным распространением информационных технологий и телекоммуникационных средств. Вклад в научные разработки по теоретическим и практическим вопросам тематики информационных войн внесли многие зарубежные и отечественные ученые: А.В. Бедрицкий [4], К.С. Гаджиев [5], А. Дугин [6], А.А. Зиновьев [7], М. Либики [8], С.П. Расторгуев [9], Т. Рона [10], С.Т. Кара-Мурза [11] и др.

Целью данного исследования является изучение и правовой анализ нормативных правовых актов, регламентирующих контроль за деятельностью иностранных агентов в Российской Федерации, их статус и роль в условиях информационной войны как одних из главных лоббистов интересов недружественных стран, а также разработка рекомендаций по увеличению результативности государственной политики по парированию угроз в информационном пространстве.

Материалы и методы. Объектом исследования являются иностранные агенты – лица, находящиеся под иностранным влиянием и представляющие угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Исследование проводилось с применением методов структурно-функционального, лингвистического анализа, методов диалектического познания, контент-анализа нормативных правовых актов, регулирующих сферу информационной безопасности как национального, так и международного уровней, историко-сравнительного метода.

Результаты исследования. В соответствии с Доктриной информационной безопасности от 05.12.2016 г. № 646[1] и Стратегией национальной безопасности от 02.07.2021 г. № 400[2] информационный и технологический суверенитет Российской Федерации является главной и приоритетной задачей в текущих реалиях, и причиной тому является ожесточённая информационная война, которую проводят государства Запада в отношении нашей страны. «Информационная эпоха произвела новые формы войны – уже в виртуальном пространстве, но наносящие ущерб и в материальном плане, и на психологическом уровне, меняя сознание людей, их взгляды и поведение» [12, с. 133]. С начала специальной военной операции (СВО) в феврале 2022 г. коллективный Запад создал целый арсенал информационного оружия, которое применяется против России, изнутри подрывая основы общества и государства. Деятельность иностранных агентов (иноагентов), тактических медиа, а также работа иностранных видеохостингов представляет реальную угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

---

[1] *Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации.* Указ Президента РФ № 646 от 05.12.2016. URL: https://base.garant.ru/71556224/ (дата обращения: 19.05.2025).

[2] *О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.* Указ Президента РФ № 400 от 02.07.2021. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения: 19.05.2025)

Информационная война и обеспечение информационной безопасности имеют глубокие исторические корни: середина XX в. ознаменовалась событиями, представляющими собой яркие примеры информационного противоборства времен холодной войны. Выступление Н.С. Хрущева на 15-й Ассамблее ООН (1960 г.)[3], речь Дж. Ф. Кеннеди о Кубинском ракетном кризисе (1962 г.)[4] – эти обращения лидеров двух сверхдержав были направлены на создание и формирование общественного мнения внутри каждой из стран. Арсенал средств информационного воздействия был сильно ограничен, но тем не менее отличался разнообразием и включал: распространение листовок пропагандистского характера; радиовещание на средних волнах (например, «Голос Америки»); фарцовку (подпольная торговля импортными товарами); демонстрацию запрещенных зарубежных фильмов, что было неразрывно связано с деятельностью подпольных видеосалонов. Все эти средства способствовали проникновению так называемого демократического западного нарратива в советское общество, постепенно меняя мировоззрение граждан, что, в конечном счете, сыграло не последнюю роль в переоценке ценностей и распаде СССР. Несмотря на активное использование различных каналов пропаганды, долгое время информационная война не воспринималась как ключевой инструмент изменения общественного сознания. Как отмечает доктор политических наук О.Г. Карпович, «роль информационной войны в рамках общей борьбы между государствами была скорее вспомогательной, нежели ведущей» [13, с. 65].

Современная информационная война изменила ландшафт противоборства. В связи с повсеместным внедрением информационных технологий увеличилась скорость распространения информации, аудиторный охват расширился в геометрической прогрессии (и продолжает расширяться), создаются различные методы манипуляции общественным мнением и сознанием, что ведет к усложнению контроля за информационными потоками. В 2022 г. под удар попали в первую очередь международные российские новостные агентства «Россия сегодня» и Sputnik, которые стали обвиняться в том, что «будучи агентами российского политического руководства, успешно внедряются в мировое информационное поле и оказывают сильное влияние на политические события и процессы на Западе» [14, с. 8]. Полностью оградить человека от сети Интернет в эпоху глобальной цифровизации невозможно, что создает предпосылки для разработки правовых и технических методов противодействия деструктивной информации.

В современных СМИ информационная война позиционируется как комплекс операций, имеющих структурное сходство с маркетинговыми стратегиями продвижения товаров и услуг. Основная цель такой кампании заключается в формировании общественного мнения относительно определенного объекта, события или явления. Возьмем, например, массовые протесты в Киеве в ноябре 2013 г.: уличные выступления переросли в Евромайдан, а затем в масштабный политический кризис, в результате которого произошла смена власти и политико-экономического курса Украины. Использование методов военной пропаганды привело к значительным изменениям в общественном сознании и поведении населения, последствия которых продолжают оказывать влияние на социально-политическую ситуацию в регионе в настоящее время.

Применение подобных методов имело место и в нашей стране. После объявления частичной мобилизации в Российской Федерации 21 сентября 2022 г. по разным оценкам от 200 до 500 тыс. человек активной части населения выехали за пределы страны из страха быть мобилизованными. В основе этого страха и нежелания воевать лежала пацифистская информационная пропаганда, проводимая странами Запада. Добавим к этому обстоятельству и неэффективное военно-патриотическое воспитание молодежи.

Эмоционально воздействующая компонента способна спровоцировать любой конфликт и взрастить на этой почве деструктивные идеи, заразив тем самым массовое сознание. Ситуация усугубляется тем, что осуществить это намерение можно дистанционно, благодаря тем информационно-коммуникационным технологиям, которые прочно вошли в жизнь обывателя. Информационная война как один из методов воздействия на человека использует когнитивные уязвимости: безразличие (человеку неинтересно, что происходит); наивность (непонимание последствий происходящего); отсутствие четкой идентификации с какой-либо социальной группой (обычно применяется при взращивании террористов, эксплуатируется приверженность к крайним взглядам, к своей религии); групповое мышление (человек думает так, как думает группа).

Информационная война, развёрнутая против России странами Запада, состоит из следующих этапов:

1. Отслеживание и мониторинг пропаганды оппонентов:

– стратегия;

– содержание;

– целевая аудитория;

[3] Выступление Первого секретаря ЦК КПСС Н. С. Хрущева на 15-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (12 октября 1960): Новости ООН (un.org). URL: https://news.un.org/ru/audio/2013/02/1002871 (дата обращения: 20.04.2025).

[4] Обращение Д. Кеннеди к американскому народу во время Карибского кризиса 22.10.1962. *Российское военное обозрение*. Архив журнала. URL: http://www.coldwar.ru/kennedy/rocket_speech.php (дата обращения: 19.05.2025).

– способ передачи;

– отслеживание паттернов поведения объектов вне цифровой среды.

2. Планирование контркампании (наступление и оборона):

– влияние на подрастающее поколение (через видеоматериалы);

– анализ целевой аудитории;

– мониторинг (использование научных методологий, отслеживание изменения поведения в реальной жизни).

Важными действующими фигурами в информационных войнах являются иностранные агенты. Первое легальное закрепление термина «иностранный агент» произошло в США в 1938 г. с принятием закона «О регистрации иностранных агентов»: документ устанавливал критерии отнесения того или иного лица (включая юридические лица и некоммерческие организации) к субъектам, находящимся под иностранным влиянием.[5] В России, надо сказать, это явление достаточно давнее: еще Ф.М. Достоевский в романе «Братья Карамазовы» вывел весьма точный прообраз отечественного иностранного агента в лице Смердякова – человека, который ненавидит Россию и «пребывает в умственной темноте». В настоящее время средством распространения либерально-экстремистской пропаганды в России зачастую выступают каналы неолиберальных иностранных агентов на различных видеохостингах, например, YouTube. Исследователь П.Н. Башлы утверждает, что деятельность этих лиц наносит большой вред демократическому строю государств бывшего соцлагеря: «Через них лидеры западной демократии США, Англия и другие пытаются влиять на политические процессы в этих странах, формировать управляемые ими национальные элиты, насаждать чуждые ценности, готовить молодежь к цветным революциям и т.д.» [15, с. 68].

Развитие отечественного законодательства об иностранных агентах возникло после распада СССР с принятием Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[6], где впервые был использован подобный термин в отношении организаций, которые не прошли установленную законом регистрацию и выполняли функции иностранного агента. В России доктринальными документами, регламентирующими государственную политику в области информационной, а следовательно, и национальной безопасности, стали: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[7], Указ Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации», Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры»[8], Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14.07.2022 г. № 255-ФЗ[9] (далее – ФЗ № 255).

В ст. 1 ФЗ № 255 дано определение иностранного агента, под которым понимается лицо, которое получает поддержку и/или находится под иностранным влиянием в других формах и осуществляет деятельность, виды которой перечислены в ст. 4 Закона. Иностранными агентами могут быть признаны как физические, так и юридические лица, а условиями для признания в качестве иностранного агента является:

– зарубежное финансирование (в том числе материально-техническое);

– участие в политической жизни государства посредством: направленного влияния на выработку государственной политики в области конституционного строительства; сбора военной информации (без состава, предусмотренного ст. 276 Уголовного кодекса (УК) РФ «Шпионаж»[10]); издания аудио- и видеоматериалов (а также печатных материалов) на основе вышеуказанных видов деятельности.

Законодатель достаточно чётко определил критерии присвоения лицу статуса иноагента, несмотря на это в обществе, особенно в возрастной категории 15–30 лет, закон воспринимается как проявление тоталитаризма. «По своей сути под правовые нормы об иностранных агентах теоретически попадает огромное число пользователей сети Интернет, особенно активно выражающих свою гражданскую позицию» [16, с. 265]. Основой для укоренения такого мнения послужило то, что многие из иностранных агентов (Юрий Дудь, Максим Кац, ФБК (Фонд борьбы с коррупцией, признан экстремистской организацией)) утверждают, что ФЗ № 255 является главным проявлением тоталитаризма и цензуры в стране. Подобный нарратив активно продвигается в массы, особенно в молодёжную среду. С нашей точки зрения, законодательство об иностранных агентах в нашей стране предельно

[5] Foreign Agents Registration Act - FARA 22 U.S. Code § 611. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611 (дата обращения: 21.03.2025).

[6] *О некоммерческих организациях*. Федеральный закон № 7-ФЗ от 12.01.1996. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/?ysclid=maw6bk46u882119741 (дата обращения: 20.05.2025).

[7] *Об информации, информационных технологиях и о защите информации*. Федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/?ysclid=maw6fwpvl5294514104 (дата обращения: 20.05.2025).

[8] *О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации*. Федеральный закон № 187-ФЗ от 26.07.2017. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220885/?ysclid=maw7ir311u580497417 (дата обращения: 20.05.2025).

[9] *О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием*. Федеральный закон № 255-ФЗ от 14.07.2022. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421788/?ysclid=maw68smjb43290680 (дата обращения: 19.05.2025)

[10] *Уголовный кодекс Российской Федерации.* Кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13.06.1996. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/50da2baef6cf186bcafcd98a7bf0c750ba256acf/?ysclid=maw7onkapi11693394 (дата обращения: 20.05.2025).

демократично. Человеку со статусом иноагента не запрещено осуществлять свою политическую деятельность. Единственное реальное ограничение – это невозможность устроиться на работу в качестве государственного служащего, получения допуска к государственной тайне и пр. В целом такое решение вполне обосновано и не преследует целей дискриминации. Напротив, это проявление меры безопасности. Как отмечает В.В. Огнева, «в принципе, это мировая практика – законодательства многих стран налагают ограничения на деятельность иностранных агентов» [17, с. 38].

В условиях проведения СВО деятельность иностранных агентов стала носить пропагандистско-подрывной характер, проявляющийся в постоянной дискредитации Российской Федерации в глазах общества. Излишняя лояльность закона об иноагентах может привести к потенциальным угрозам, главной из которых является воздействие деструктивной информации на неокрепшие умы молодого поколения. Примечательна в этом смысле деятельность иностранного агента Максима Каца (в настоящее время не проживает в России, проводит антироссийские семинары в Израиле и Европе для русскоязычных эмигрантов), который на видеохостингах публикует видеоматериалы антироссийского содержания. Например, в одном из его выступлений Российская Федерация была представлена в качестве агрессора исходя из следующей логики: во всех странах – бывших республиках СССР существует праздник «День независимости», а в России его нет по причине того, что у россиян не было ощущения обретения независимости, а было ощущение потери своей страны; как следствие, президент РФ В.В. Путин выдвинул политическое предложение – «вернуть утраченные территории»[11]. В действительности это, конечно же, лживая конструкция, так как Российская Федерация никогда не преследовала и не преследует целей расширения своей территории. Более того, на пленарном заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» в 2023 г. президент В.В. Путин заявил: «Украинский кризис – это не территориальный конфликт. Россия – самая большая и крупная страна по территории в мире! Нет у нас никаких интересов с точки зрения отвоёвывания каких-либо территорий…»[12].

Деятельность иноагентов характеризуется также целенаправленными усилиями по дискредитации Вооруженных сил Российской Федерации и систематическому формированию негативного образа военной службы в российском обществе. Так, 23 сентября 2024 г. на канале Каца был опубликован видеоматериал под названием «Жизнь дороже заграна – не ходите в военкомат»[13], спекулирующий на опасениях населения относительно недавно принятого Федерального закона от 14.04.2023 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[14]. Мы полагаем, что новый закон об электронных повестках призван улучшить документооборот Минобороны РФ, однако Кац утверждает, что закон «эксплуатирует особенности человеческой психики и разницы в оценке знакомых и незнакомых рисков, о которых знают кремлевские политтехнологи». При этом ни методы влияния нового закона на психику, ни какие-либо мифические риски никак не раскрываются, а спустя некоторое время декларируется необходимость переслать видеоматериал как можно большему количеству друзей и знакомых в целях сохранения жизни. Инициация широкого обсуждения представленной информации путем призыва к распространению видеоматериала среди родственников и знакомых – первоочередной элемент воздействия на общественное сознание и минимально допустимый результат информационной кампании. Используются когнитивные уязвимости, побуждающие человека к массовым рассылкам негативного видеоматериала и созданию коллективного страха перед законом.

Целевой аудиторией контента являются преимущественно молодые люди призывного возраста. Предполагаемая цель информационного воздействия заключается в увеличении числа лиц, уклоняющихся от прохождения срочной военной службы. Потенциальные последствия успешной реализации данной информационной стратегии могут включать:

– снижение эффективности призывной кампании;

– уменьшение кадрового резерва Минобороны РФ;

– потенциальное негативное влияние на обороноспособность страны в долгосрочной перспективе.

Анализ лингвистической структуры видеоматериала позволяет выделить некоторые приемы удержания внимания аудитории путем минимизации когнитивной нагрузки, связанной с восприятием сложной терминологии. Так, в качестве метафоры для проведения параллели с введением реестра электронных повесток блогер использует тему дорожных катастроф на территории Российской Федерации. Задавая риторические, намеренно упро-

---

[11] Иноагенты. Документальный фильм: Смотрим (smotrim.ru). https://smotrim.ru/video/279114 (дата обращения: 15.03.2025).

[12] Путин заявил, что украинский кризис не является территориальным конфликтом: Тасс (tass.ru). URL: https://tass.ru/politika/18920341?ysclid=m2btxk5bbu470710337 (дата обращения: 16.03.2025).

[13] Реестр повесток с 1 ноября | Жизнь дороже заграна: Видео (vk.com). URL: https://vk.com/video/ (дата обращения: 18.03.2025).

[14] *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*. Федеральный закон № 127-ФЗ от 14.04.2023. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406637547/ (дата обращения: 28.05.2025).

щенные вопросы («Зачем на свете существуют правила техники безопасности?» или «Зачем для водителей грузовых автомобилей устанавливаются счётчики времени?»), он акцентирует внимание зрителей на неочевидных угрозах и последствиях несоблюдения техники безопасности на дорогах, в которых ясно усматриваются аналогии для трансляции основного посыла – «последствия от постановки на воинский учёт, призыва или потенциальной мобилизации являются неочевидной угрозой безопасности жизни». Новый законодательный акт эксплицитно характеризуется как потенциальная угроза, в отношении которой необходимо применять «технику безопасности». Такая риторика может рассматриваться как попытка формирования у аудитории негативной модели восприятия и реагирования на законодательные изменения в сфере воинской обязанности.

Для обоснования своего утверждения Кац прибегает к сравнительному анализу механизмов защиты прав в гражданской жизни и в условиях прохождения военной службы. Аргументация строится на противопоставлении:

– в гражданской сфере: наличие многоуровневой системы ответственности и защиты прав (полиция, прокуратура и т.д.);

– в военной сфере: предполагаемое отсутствие механизмов ответственности за возможные негативные последствия.

Далее в материале приводятся утверждения о существовании специальных мест содержания и применении неправомерных методов воздействия на лиц, отказывающихся от прохождения срочной службы. Завершается видеоматериал инструкциями, как избежать призыва, включающими рекомендации по инициированию судебных разбирательств и уклонению от взаимодействия с государственными органами. Представленная позиция характеризуется явной антироссийской направленностью и может рассматриваться как элемент более широкой стратегии по дискредитации институтов государственной власти, в частности, Вооруженных сил Российской Федерации.

По состоянию на 25 сентября 2024 г., видеоматериал Каца на видеохостинге YouTube просмотрели более 800 тыс. человек, было написано свыше 6 тыс. комментариев различного характера и содержания, следствием чего стала вполне очевидная тенденция – порядка 1200 негативных комментариев оставлены пользователями 18–30 лет, которые подлежат призыву на военную службу. Важно отметить, что часть комментариев схожа, что наводит на мысль об использовании так называемых «ботоферм» в целях использования алгоритмов YouTube для продвижения видеоматериала во вкладку «в тренде» для получения большого количества просмотров. Неоспоримым становится тот факт, что иностранный видеохостинг работает против Российской Федерации, поскольку видеоматериалы, распространяемые Кацем, представляют собой не просто типичную неолиберальную пропаганду, а скорее подрывную агитацию против конституционных основ российского государства, что вызывает крайне серьезные опасения с точки зрения обеспечения национальной безопасности как в военной, так и в информационной сфере. В настоящее время видеоконтент Каца не доступен для просмотра, о чем Роскомнадзор проинформировал пользователей – иностранный владелец ресурса нарушает закон Российской Федерации.

Сегодня YouTube в России работает. Платформа находится под пристальным наблюдением соответствующих органов, речи о блокировке видеохостинга пока нет, хотя он по-прежнему допускает многочисленные нарушения российского законодательства, распространяет запрещенный контент и игнорирует требования по удалению отдельных материалов. Согласно сообщению Информационного агентства России ТАСС, YouTube до сих пор не удалил более 61,3 тыс. запрещенных материалов, среди которых ложная информация об СВО, экстремистские материалы и пропаганда движения ЛГБТ[15].

Отечественное законодательство в сфере регулирования деятельности иноагентов, к сожалению, носит либеральный характер, что создает уязвимости для информационного суверенитета и безопасности России. Существующие правовые нормы не обеспечивают достижения ключевых целей, обозначенных в документах стратегического планирования – Стратегии национальной безопасности РФ и Доктрине информационной безопасности РФ, что в конечном счете создает ряд рисков:

– недостаточный контроль за деятельностью иностранных агентов может привести к усилению внешнего влияния на внутренние процессы в стране;

– отсутствие эффективных механизмов противодействия может способствовать распространению деструктивной и антиобщественной информации;

– несовершенство правового регулирования затрудняет реализацию комплексных мер по обеспечению информационной безопасности.

В статистическом выражении заметен рост числа иноагентов в России: на 16 мая 2025 г. их общее количество составило 990, включая физических и юридических лиц, СМИ и некоммерческие организации. При этом деятельность иностранных агентов на территории Российской Федерации разрешена, несмотря на преобладание

[15] YouTube по-прежнему не удалил более 60 тыс. противоправных материалов после требований РКН: ТАСС (tass.ru). URL: https://tass.ru/politika/20683949?ysclid=m2bu6j2ig3158667281/ (дата обращения: 16.05.2025).

негативного отношения к ним в обществе. Исследователи Р.Л. Мифтахов и А.И. Белоусов справедливо утверждают, что «законодательная конструкция нормативных правовых актов об иноагентах не направлена на формирование негативной оценки со стороны государства, не рассчитана на формирование отрицательного отношения к лицам, обладающим статусом иноагента, и, тем самым, не может восприниматься как недоверие или желание дискредитировать их» [18, с. 69].

В целях ограничения деструктивного влияния иностранных агентов необходима разработка экономически выгодных и эффективных технических мер. В частности, необходимо создание отечественных видеохостингов, которые смогут конкурировать с YouTube. На текущий момент такие наработки имеются в виде RuTube и VK Видео, однако на данных платформах отсутствует монетизация и пока мало контента, который позволил бы переманить аудиторию YouTube на отечественные аналоги. Также необходимо разработать программное обеспечение на основе искусственного интеллекта по отслеживанию и блокировке нежелательных интернет-сайтов на основании их программных уязвимостей.

Обсуждение и заключение. Подводя итоги исследования, можно заключить, что в современных геополитических реалиях Россия сталкивается с экзистенциальной угрозой в виде информационной войны, являющейся структурным элементом гибридной войны. Страны Североатлантического альянса угрожают национальной безопасности и информационному суверенитету России, используя в том числе такое некинетическое средство, как деятельность иностранных агентов, активно продвигающих агрессивную прозападную риторику, искажающую объективную картину мира и подрывающую основы российской государственности. Причем требования российских органов власти по удалению деструктивных и антироссийских материалов из информационного пространства западными организациями игнорируются.

В Российской Федерации применяются меры по противодействию деятельности иноагентов в виде комбинированного использования правовых (ФЗ № 255) и технических средств (блокировка деструктивной информации). Однако мы считаем, что этого недостаточно. В современных реалиях важно развивать комплексно-комбинированный подход к обеспечению информационной безопасности, причём особое внимание следует уделить совершенствованию законодательства об иностранных агентах по следующим ключевым направлениям: ужесточить санкции в отношении иноагентов, распространяющих информацию, направленную на подрыв конституционных основ Российской Федерации (теоретически это поможет защитить государственный строй и общественный порядок от деструктивного влияния извне); разработать и утвердить механизмы материальной ответственности за нарушение законодательства об иностранных агентах.

Предлагаем проработать дифференцированный подход к назначению наказания, например:

– для иностранных агентов без устойчивых имущественных связей в РФ и проживающих за ее пределами более 60 календарных дней – ввести запрет на въезд в Российскую Федерацию сроком до 90 дней в случае распространения материалов, содержащих деструктивную агитацию против конституционных основ РФ;

– для иностранных агентов, находящихся на территории РФ и имеющих устойчивые имущественные связи и проживающих на территории РФ, – установить штрафные санкции в размере до 50 % от суммы иностранного финансирования, полученного за предыдущий календарный год.

Выводы и предложения, рассмотренные в данной статье, могут послужить основой для дальнейших исследований в области информационных войн и влияния иностранных агентов на международные отношения и внутренние дела государства.

Список литературы/ References

1. Почепцов Г.Г. *Информационные войны. Новый инструмент политики.* Москва: ТД Алгоритм; 2015. 300 с.

Pocheptsov GG. *Information warfare. New Instrument of Policy.* Moscow: TD Algoritm; 2015. 300 p. (In Russ.)

2. Расторгуев С.П. *Философия информационной войны.* Москва: Московский психолого-социальный институт; 2003. 496 с.

Rastorguev S.P. *Philosophy of Information Warfare.* Moscow: Psychological and Social Institute; 2003. 496 p. (In Russ.)

3. *Сетевые войны: угроза нового поколения.* Сборник. Москва: Издательство «Евразийское движение»; 2009. 200 с.

Network Wars: the Threat of a New Generation. Collection. Moscow: Evraziiskoe dvizhenie Publ.; 2009. 200 p. (In Russ.)

4. Бедрицкий А.В. Эволюция американской концепции информационной войны. *Аналитические обзоры РИСИ.* 2003;(3):2–26.

Bedritsky AV. Evolution of the American Concept of Information Warfare. *Analiticheskie obzory RISI (Analytical Reviews of RISI).* 2003;(3):2–26. (In Russ.)

5. Гаджиев К.С. Размышления о тотализации войны: политико-философский аспект. *Вопросы философии.* 2007;(8):3–12.

Gadjiev KS. Reflections about Totalisation of War: Political-Philosophical Aspect. *Questions of philosophy*. 2007;(8):3–12. (In Russ.)

6. Дугин А. *Сетецентричные войны. Новая теория войны*. *Сетевые войны: угроза нового поколения*. Москва: Издательство «Евразийское движение»; 2009. 200 с. URL: https://evrazia.org/page/4?ysclid=maw3ziopq4774101010 (дата обращения: 20.05.2025).

Dugin A. *Network-Centric Wars. New Theory of War. Network Wars: A Threat for the New Generation*. Moscow: Evraziiskoe dvizhenie Publ.; 2009. 200 p. (In Russ.) URL: https://evrazia.org/page/4?ysclid=maw3ziopq4774101010 (accessed: 20.05.2025).

7. Зиновьев А.А. *Бомба западнизации*. *Планируемая история*. Сборник; 2000. URL: https://zinoviev.rhga.ru/upload/iblock/f18/%D0%91%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8.pdf (дата обращения: 20.05.2025).

Zinoviev AA. *Westernization Bomb*. *Planned History*. Collection; 2000. (In Russ.) URL: https://zinoviev.rhga.ru/upload/iblock/f18/%D0%91%D0%BE%D0%BC%D0%B1%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8.pdf (accessed: 20.05.2025).

8. Libicki MC. *What is Information Warfare?* Defense Technical Information Center, Institute for National Strategic Studies. National Defense University; 1995. 104 p.

9. Расторгуев С.П. *Философия информационной войны*. Москва; 2003.

Rastorguev SP. *Philosophy of Information Warfare*. Moscow; 2003. (In Russ.)

10. Rona TP. *Weapon Systems and Information War*. Seattle, WA: Boeing Aerospace Co.; 1976.

11. Кара-Мурза С.Т. *Манипуляция сознанием.* Москва: Изд-во Эксмо; 2005. 832 с.

Kara-Murza ST. *Manipulation of Consciousness.* Moscow: Eksmo Publ.; 2005. 832 p. (In Russ.)

12. Кузина С.И., Романова В.А. Информационная политика России в условиях гибридных войн современного мира. *Наука и управление: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2020;6(121);133–136.

Kuzina SI, Romanova VA. Information Policy of Russia in the Conditions of Hybrid Wars of the Modern World. *Science and Education: Economy and Financial Economy; Entерpreneurship; Law and Management.* 2020;6(121);133–136. (In Russ.)

13. Карпович О.Г. Особенности ведения современных информационных войн в СМИ и сети Интернет. *Мировая политика*. 2017;(4):65.

Karpovich OG. Features of Conducting Modern Information Warfare in the Media and the Internet. *World Politics*. 2017;4:65. (In Russ.)

14. Скороходова Н.П. *Россия как объект информационных войн Запада. В: ежегодник «Запад-Восток-Россия 2017»*. Москва: Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук; 2018. С. 45–49.

Skorokhodova NP. *Russia as an Object of Western Information Wars. In: Yearly Collection "West-East-Russia 2017".* Moscow: Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences; 2018. P. 45–49. (In Russ.)

15. Башлы П.Н., Мачинский В.М. Законодательство об иноагентах: вопросы правоприменительной практики. *Гуманитарные и политико-правовые исследования*. 2024;3(26):62–71.

Bashly PN, Machinsky VM. Legislation on Foreign Agents: Issues of Law Enforcement Practice. *Humanitarian, Political and Legal Studies.* 2024;3(26):62–71. (In Russ.)

16. Тимофеева И.В. Правовой статус иностранного агента в России. *Закон. Право. Государство*. 2021;2(30):263–269.

Timofeeva IV. Legal Status of a Foreign Agent in Russia. *Zakon. Pravo. Gosudarstvo (Law. Right. State).* 2021;2(30):263–269. (In Russ.)

17. Огнева В.В., Киселев С.А. Проблемные аспекты государственного регулирования деятельности политического института иностранных агентов в современной России. *Известия ТулГУ. Гуманитарные науки*. 2023;1:36–45.

Ogneva VV, Kiselev SA. Problematic Aspects of State Regulation of the Activities of the Political Institute of Foreign Agents in Modern Russia. Izvestiya TulGU (*Izvestiya Tula State University*). *Humanities*. 2023;1:36–45. (In Russ.)

18. Мифтахов Р.Л., Белоусов А.И. Особенности административно-правового статуса иностранных агентов в Российской Федерации. *Юридический вестник Дагестанского государственного университета.* 2023;46(2):66–72.

Miftakhov RL, Belousov AI. Features of the Administrative and Legal Status of Foreign Agents in the Russian Federation. *Law Herald of Dagestan State University.* 2023;46(2):66–72. (In Russ.)

Об авторах:

Светлана Ивановна Кузина, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, д. 1), профессор кафедры «Гражданское право и процесс» Московского университета им. С.Ю. Витте в г. Ростове-на-Дону (344013, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, ул. Нефедова, д. 78), SPIN-код, ORCID, ScopusID, svivk@yandex.ru

Инга Григорьевна Сагирян, кандидат филологических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, д. 1), SPIN-код, ScopusID, ORCID, sagiryan@yandex.ru

Заявленный вклад авторов:

С.И. Кузина: формирование основной концепции, методология исследования, постановка задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

И.Г. Сагирян: обзор и анализ научных источников, доработка текста, корректировка выводов.

***Конфликт интересов*: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.**

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

About the Authors:

Svetlana I. Kuzina, Dr.Sci. (Politics), Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), Professor of the Civil Law and Procedure Department, Moscow University Named after S.Yu. Witte, Rostov Branch (78, Nefedova St., Rostov-on-Don, 344013, Russian Federation), SPIN-code, ORCID, ScopusID, svivk@yandex.ru

Inga G. Sagiryan, Cand.Sci. (Philology), Associate Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), SPIN-code, ScopusID, ORCID, sagiryan@yandex.ru

Claimed Contributorship:

SI Kuzina: formulating the main concept, research methodology, setting the objectives of research, preparing the text, formulating conclusions.

IG Sagiryan: review and analysis of scientific sources, refining the text, correcting conclusions.

***Conflict of Interest Statement:* the authors declare no conflict of interest.**

***The authors have read and approved the final manuscript*.**

Поступила в редакцию / Received 29.05.2025
Поступила после рецензирования / Revised 11.06.2025
Принята к публикации / Accepted 12.06.2025

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ
PUBLIC LAW (STATE LEGAL) SCIENCES



УДК 342.8

Оригинальное эмпирическое исследование

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-43-50



Дистанционное электронное голосование в России и за рубежом: проблемы и перспективы развития

И.А. Сизько , **Е.А. Филимонова** 
Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация
✉ igorsnov@mail.ru

EDN: DIMSDP

Аннотация

Введение. Активное внедрение информационных технологий в систему общественно-политических отношений расширяет возможности граждан по их участию в управлении делами государства, создает условия для формирования качественно нового уровня гражданской активности населения. Одним из механизмов совершенствования избирательного процесса является дистанционное электронное голосование (ДЭГ), которое сегодня вызывает живой интерес как у исследователей избирательных технологий, так и у самих избирателей. Цель исследования – выявить и проанализировать проблемы внедрения систем дистанционного электронного голосования в России и зарубежных странах для разработки соответствующих мероприятий по их эффективному разрешению, а также оценить перспективы развития этого инновационного направления.

Материалы и методы. В ходе исследования применен комплекс философских, общенаучных и специально-научных методов.

Результаты исследования. Осуществлен комплексный анализ правового регулирования дистанционного электронного голосования в России и за рубежом, его преимуществ и недостатков. Выработаны предложения по совершенствованию дальнейшего использования ДЭГ, включающие разработку механизма придания юридически обязательного характера данному способу волеизъявления избирателей, а также эффективный способ общественного контроля за ходом проведения ДЭГ, что будет способствовать росту доверия к результатам онлайн-голосования. Обосновано, что в целом преимущества ДЭГ перевешивают его недостатки по сравнению с традиционной системой голосования с помощью бюллетеней, однако эффективное применение ДЭГ возможно, только если избирательной системе удастся преодолеть правовые, организационные и технические трудности для реального обеспечения принципов избирательного права при электронном голосовании.

Обсуждение и заключение. Вопросы применения дистанционного электронного голосования в России требуют пристального внимания со стороны государства и общества. Целесообразно ускорить процесс совершенствования правового регулирования данных общественных отношений с учетом опыта, накопленного в зарубежных странах. Сформулированные в статье теоретические положения могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по данной проблематике.

Ключевые слова: электронное голосование, дистанционное электронное голосование, избирательный процесс, Россия, выборы, зарубежные страны

Благодарности. Авторы выражает благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Сизько И.А., Филимонова Е.А. Дистанционное электронное голосование в России и за рубежом: проблемы и перспективы развития. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2025;3(2):43–50 https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-43-50

Original Empirical Research

Remote Electronic Voting in Russia and Abroad: Problems and Prospects of Development

Igor A. Sizko ✉, **Elena A. Filimonova**
Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation
✉ igorsnov@mail.ru

Abstract
Introduction. Intense implementation of the information technologies into the socio-political relationships broadens the opportunities of the citizens to participate in management of the state affairs, and creates conditions for forming a qualitatively new level of civil activity of population. Nowadays, remote electronic voting (REV) is one of the mechanisms aimed to improve the electoral process, therefore it is an object of great interest for both the scholars studying the electoral technologies and voters themselves. The aim of the research is to identify and analyse the problems arising during implementation of the remote electronic voting systems in Russia and foreign countries for elaborating the appropriate efficient solutions, as well as to evaluate the prospects of development of this innovative trend.
Materials and Methods. In the frame of the research, a combination of philosophical, general scientific and specific scientific methods was used.
Results. A comprehensive analysis of legal regulation of remote electronic voting in Russia and abroad was carried out, along with studying its advantages and disadvantages. Proposals on improving REV further implementation to foster increase of trust in its results were elaborated, which included development of a mechanism ensuring legally binding power of this method of voters' will expression. Moreover, an efficient method of REV process public control was offered. On the whole, advantages of REV over its disadvantages were substantiated, compared to the traditional paper ballot voting system. However, conclusion was drawn about possibility of making REV efficient only on condition of electoral system overcoming legal, organisational and technical challenges to ensure the principles of suffrage during e-voting.
Discussion and Conclusion. The issues of remote electronic voting implementation in Russia require close attention of the state and society. It would be relevant to accelerate improvement of legal regulation of these social relationships based on the experience already gained by the foreign countries. The theoretical provisions formulated in the article can be used in further scientific research on this topic.

Keywords: electronic voting, remote electronic voting, electoral process, Russia, elections, foreign countries

Acknowledgements. The authors are grateful to the reviewer for critical evaluation of the material and providing proposals on its improvement, which contributed significantly to enhancement of the article quality.

For Citation. Sizko IA, Filimonova EA. Remote Electronic Voting in Russia and Abroad: Problems and Prospects of Development. *Legal Order and Legal Values*. 2025;3(2):43–50 https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-43-50

Введение. Выборы являются одной из ключевых форм проявления демократии в государстве. Одной из необходимых предпосылок демократического развития является прозрачная и открытая власть, которая способна создать реальный гражданский контроль, гарантировать права и свободы человека и гражданина, укрепить доверие граждан к органам публичной власти. Наряду с референдумом выборы представляют собой высшее непосредственное выражение власти народа, конституционный способ формирования органов единой системы публичной власти в Российской Федерации на основе свободного волеизъявления граждан.

Для воплощения в жизнь идеалов демократического, правового, социального государства необходимо, в том числе, создавать надлежащие условия для волеизъявления граждан. Одним из важнейших условий является доступность процедуры голосования. Введение системы дистанционного электронного голосования (ДЭГ) значительно упрощает электоральный процесс, тем самым способствуя повышению уровня избирательной активности граждан и преодолению абсентеизма. Однако существенной правовой проблемой сейчас является соответствие применяемых цифровых технологий конституционным принципам избирательного права в демократическом, правовом государстве, поскольку они несут как бесспорную технологическую и организационную пользу, так и трудности с их закреплением в законодательстве. Актуальность темы предопределяется потребностью правового регулирования новых возможностей, перед которыми предстает социальная и правовая реальность в результате развития науки и техники. Необходимо всесторонне исследовать нюансы ДЭГ для включения его в качестве полноправного элемента современного избирательного процесса. Цель исследования – выявить и проанализировать

проблемы внедрения систем дистанционного электронного голосования в России и зарубежных странах для разработки соответствующих мероприятий по их эффективному разрешению, а также оценить перспективы развития этого инновационного направления.

Материалы и методы. Методологическую основу составил комплекс философских, общенаучных и специально-научных методов, среди которых описание, компаративистика, классификация, анализ и обобщение. Достоверность полученных результатов обеспечена комплексным использованием научных знаний в сфере юриспруденции, политологии, социологи и информатики. Метод сравнительного анализа (компаративистика) дал возможность обобщить правовые нормы в различных государствах, политических, правовых и избирательных системах. Статистический метод позволил продемонстрировать результаты международных и национальных отчетов, широту использования цифровых технологий в избирательном процессе.

Результаты исследования. В последние годы в научных кругах по всему миру активно обсуждается вопрос о внедрении систем электронного голосования в качестве средства повышения эффективности избирательных процедур и доверия к ним. Системы электронного голосования основаны на использовании цифровых технологий для облегчения процесса голосования, записи и подсчета голосов на выборах и призваны заменить или дополнить традиционные бумажные методы голосования. Электронное голосование – термин, используемый для характеристики различных типов голосования и охватывающий как процесс проведения голосования с использованием электронных средств, так и процесс автоматического подсчета голосов с использованием электронных устройств и специального программного обеспечения. На сегодняшний день в мире выделяют следующие формы электронного голосования:

1) устройства прямой фиксации электронного голосования без бумажной формы бюллетеня – использование электронного устройства для отдачи голоса, который хранится в памяти устройства и передается на общий сервер по подсчету голосов;

2) системы голосования с оптическим сканированием избирательного бюллетеня – предусматривают наличие бумажного бюллетеня, сканера для него и средства электронного подсчета голосов. В российской избирательной практике это комплексы обработки избирательных бюллетеней – КОИБы. Отсканированные данные обрабатываются электронным способом и подсчитываются. КОИБы широко известны благодаря своим повышенным мерам безопасности, в первую очередь благодаря присущей им способности создавать поддающиеся проверке избирателями документы. Эта важнейшая функция позволяет должностным лицам, ответственным за пересчет голосов, проводить точные и прозрачные процедуры ручного подсчета, поскольку документальный след непосредственно отражает мнение избирателей;

3) технические механизмы ускорения подсчета голосов, помогающие уменьшить количество человеческих ошибок при подсчете; устройство идентификации избирателя онлайн или на избирательном участке;

4) голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках, – в российской избирательной практике это КЭГы (комплексы для электронного голосования) [1, с. 439];

5) дистанционное электронное голосование (ДЭГ) – предполагает подачу голоса удаленно через онлайн-платформы (веб-сайты или приложения для голосования) посредством компьютера или мобильного устройства с доступом в Интернет [2, с. 8]. Преимущество этого подхода заключается в быстром и точном подсчете голосов, а также в том, что люди могут голосовать вне традиционных избирательных участков и в рабочее время. Кроме того, ДЭГ облегчает голосование из-за рубежа, независимо от наличия дипломатических и консульских представительств, а также в труднодоступных и отдаленных местностях.

Понятие «дистанционного электронного голосования» было закреплено в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[1] в 2020 г. в преддверии проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации[2] и определяется как «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения». В марте 2022 г. закон № 67-ФЗ дополнился статьей 64.1 «Дистанционное электронное голосование»[3], в которой

[1] *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*. Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 08.08.2024, с изм. от 13.12.2024). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507 (дата обращения: 15.04.2025).

[2] *Конституция Российской Федерации.* Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd= 102027595 (дата обращения: 15.04.2025).

[3] *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*. Федеральный закон № 60-ФЗ от 14.03.2022. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203140017 (дата обращения: 15.04.2025).

были унифицированы правила и процедуры при проведении выборов различного уровня с использованием данного вида голосования [3, с. 42]. В научной литературе и избирательном законодательстве ДЭГ понимается как голосование с использованием электронных устройств за пределами избирательного участка. В данное определение одновременно включается не только ряд различных видов голосования на выборах, но и способы подсчета поданных избирателями голосов [4, с. 5].

Уровень сложности технологий, используемых для проведения выборов по всему миру, сильно различается. Темпы технологического прогресса настолько высоки, что органы управления выборами должны регулярно переоценивать использование технологий, чтобы определить, следует ли им использовать новую или обновленную технологию для улучшения своей деятельности. Ведь в отличие от иных сфер жизнедеятельности общества, где информационно-коммуникационные системы могут внедряться постепенно, многие элементы ДЭГ используются впервые в день выборов и должны гарантированно работать должным образом, иначе легитимность выборов может оказаться под угрозой.

Дистанционное электронное голосование уже применяется за рубежом. Большинство стран используют ДЭГ лишь в качестве дополнительного способа реализации активного избирательного права, однако в некоторых государствах уровень развития данной технологии достаточно высок. Впервые эксперимент с голосованием через Интернет был осуществлен в 2000 г. в штате Орегон, США. На выборах 2004 г. в Штатах наибольшее распространение получила система сканирования бюллетеней [4, с. 363]; второе место заняли электронные системы прямой записи и были признаны одной из наиболее перспективных инноваций, поскольку не требовали никаких бумажных бюллетеней – избиратели осуществляли голосование с помощью устройств с сенсорным экраном или специального кнопочного устройства, которые заносили данные в память компьютера.

В Швейцарии экспериментальное электронное голосование впервые состоялось в 2003 г., а в 2015 г. на очередных парламентских выборах уже абсолютное большинство граждан страны (в том числе находившиеся за ее пределами) могли проголосовать в сети Интернет. Швейцария постоянно продолжает расширять использование электронного голосования. На сегодня около 30 % местных избирателей участвуют в выборах посредством интернет-голосования. С целью усовершенствования безопасности избирательного процесса была введена процедура электронного голосования с авторизацией по индивидуальному коду[4].

Эстония выступает одним из лидеров среди государств мирового сообщества, в котором практически для всех избирателей доступно электронное голосование вне стен избирательных участков [5, с. 333]. Данная система волеизъявления была первоначально апробирована на выборах в местные органы власти в 2005 г., затем на выборах общенационального масштаба в 2007 г., а в 2023 г. с её помощью в ходе парламентских выборов проголосовало свыше 50 % избирателей [6, с. 5].

В то же время в ряде стран реакция на введение дистанционного электронного голосования оказалась не столь однозначной. Так, Конституционный Суд ФРГ в 2009 г. признал использование терминалов для стационарного электронного голосования не соответствующими Основному закону страны из-за нехватки публичности[5]. В 2017 г. Франция стала еще одной страной, приостановившей применение ДЭГ в избирательном процессе: основной причиной стала невозможность обеспечения безопасности из-за большого количества хакерских атак[6]. До этого онлайн-голосование в тестовом режиме проводилось во Франции на местных выборах 2001 г. – через кабины для голосования на избирательных участках. В 2009 г. министерство иностранных дел Франции разрешило онлайн-голосование гражданам страны, проживающим за границей.

В Великобритании с 2002 по 2007 гг. было проведено более тридцати тестовых онлайн-голосований на местных выборах, однако в 2005 г. власти страны пришли к выводу, что системы ДЭГ слишком дороги и не способствуют увеличению участия в выборах [7, 8]. Нидерланды в 2008 г. также вернулись к бумажному голосованию, основными причинами данного решения были опасения по поводу соблюдения принципа тайности и большая зависимость от учреждений сертификации информационных технологий [9, с. 84].

В Российской Федерации активно идет процесс внедрения дистанционного электронного голосования: система сначала была апробирована на региональном уровне в 2019 г., в 2020 г. она применялась при процедуре

[4] Бюро демократических институтов и прав человека. «Швейцарская Конфедерация. Выборы в Федеральную ассамблею 18 октября 2015 года». Группа экспертов ОБСЕ по выборам. Итоговый отчет. Варшава, 16 февраля 2016 г. (Bureau des institutions democratiques et des droits de l'homme. Confederation suisse. Elections a l'assemblee federate 18 Octobre 2015. Equipe d'experts electoraux OSCE/BIDDH. Rapport final. Varsovie, 16 fevrier 2016) http://www.osce.org/fr/odihr/elections/switzerland/223611?download=true (дата обращения: 17.04.2025).

[5] *Германия отказалась от электронного голосования на выборах*. URL https://lenta.ru/news/2009/03/04/traditional/ (дата обращения: 18.04.2025).

[6] *Франция откажется от электронного голосования из-за хакеров.* РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/06/03/2017/58bda9c09a79473b95e3ceb6 (дата обращения: 19.04.2025).

внесения поправок в Конституцию РФ, широко применялась в ряде российских регионов на выборах депутатов Государственной Думы 2021 г. и в ходе президентских выборов 2024 г.

Системы электронного голосования обладают многочисленными преимуществами, которые улучшают избирательный процесс. В частности, одной из главных причин, привлекших внимание ученых и практиков к электронному голосованию, является проблема абсентеизма – устойчивая тенденция к снижению участия граждан в выборах во многих странах мира. Эта проблема присуща, прежде всего, местным выборам, но в значительной степени она становится характерной и для общенациональных выборов. При этом, если раньше к категории не участвующих в выборах относились, в первую очередь, представители протестных социальных групп, то на современном этапе нежелание участвовать в выборах стало характерно и для других слоев населения – например, в большинстве стран очень сложно стало привлечь к избирательным урнам молодежь. Внедрение ДЭГ направлено, прежде всего, на решение данной проблемы.

Неоспоримым преимуществом дистанционного электронного голосования выступает его технологичность, которая позволяет значительно ускорить подсчет голосов и сводит к минимуму человеческий фактор. Сам процесс голосования также ускоряется, сокращается время ожидания на избирательных участках, исчезают традиционные очереди.

Следующее преимущество – доступность дистанционных электронных систем голосования для населения. ДЭГ может охватить даже тех граждан, которые по разным причинам не могут посетить избирательный участок. Поэтому рекомендуется использовать этот способ для волеизъявления лиц, находящихся за рубежом, в труднодоступных или отдаленных местностях, для голосования лиц с ограниченными возможностями здоровья (система предоставляет возможность выбрать аудиоинструкцию, крупный шрифт).

Далее, ДЭГ экономит средства бюджета, поскольку сокращает расходы на печать бюллетеней и оплату работы организаторов выборов. Более того, бумажные бюллетени часто признаются недействительными из-за ошибок или недопонимания избирателей (нечеткая отметка о голосовании, множественные отметки или пустые бюллетени). Поэтому если в краткосрочной перспективе внедрение электронного голосования может оказаться довольно дорогостоящим, то в долгосрочной оно окупится с финансовой точки зрения и сэкономит средства бюджетов разных уровней.

К преимуществам электронного голосования также относится его экологичность: речь об экономии бумаги, которая используется для изготовления многочисленных избирательных документов (бюллетеней, протоколов, заявлений и др.), экономии электроэнергии и пр. Прозрачность – еще одно преимущество, предоставляемое некоторыми системами электронного голосования избирателям, которые могут проверить свой выбор перед голосованием. Также можно сказать, что электронное голосование значительно сокращает злоупотребления, связанные с человеческим фактором, при подсчете голосов на избирательных участках.

Помимо вышеупомянутых положительных характеристик и ожидаемых результатов, опыт использования дистанционного электронного голосования позволил выделить ряд проблемных моментов и недостатков. Прежде всего вспомним о сути и назначении выборов. Демократическими могут считаться только те выборы, которые проводятся в соответствии с пятью универсальными принципами избирательного права – это всеобщность, равенство, свобода, тайность, прямой характер выборов. Без соблюдения этих базовых принципов выборы наносят ущерб демократическому обществу. Следовательно, логично предположить, что внедрение электронного голосования может быть целесообразным и полезным, только если сможет обеспечить полное соблюдение вышеупомянутых демократических принципов, а с этим как раз и возникают проблемы: 1) принцип свободных выборов – существует риск того, что результаты выборов будут сфальсифицированы лицами, управляющими системами электронного голосования; возможность давления на избирателя за пределами избирательного участка с целью принуждения к голосованию за определенных лиц; 2) принцип равных выборов может быть нарушен неравным доступом избирателей к информационным и коммуникационным технологиям; существует угроза повторного голосования лиц как при применении исключительно электронного голосования, так и в комбинированном варианте с бюллетенями; 3) принцип прямых выборов – нет гарантии, что акт волеизъявления будет осуществлен лицом, имеющим право участвовать в ДЭГ; 4) принцип тайного голосования – существует угроза того, что волеизъявление не будет анонимным, а результат голосования конкретного избирателя станет известным и вызовет потенциальное давление; 5) принцип гласности – в отличие от традиционного голосования на избирательном участке, где существует взаимный контроль всех участников избирательного процесса, при электронном голосовании действия субъектов избирательного процесса очень трудно контролировать.

Здесь следует согласиться с тем, что технически трудно достичь доступности, целостности и конфиденциальности, которые лежат в основе свободных и честных выборов, используя дистанционное электронное голосование. Как уже упоминалось, ДЭГ увеличивает риск давления на избирателей. Для устранения потенциального давления на избирателей в России можно дополнительно использовать следующие механизмы из зарубежной практики: неограниченное количество повторного голосования онлайн, обеспечение возможности голосования обоими способами и установление преимущества традиционного голоса с помощью бюллетеня перед электронным, техническая возможность отзыва электронного голоса.

Дальнейшее развитие дистанционного электронного голосования возможно исключительно в случае отсутствия дискриминации: речь о пользователях, у которых вообще нет доступа в Интернет, – жителях труднодоступных и отдаленных местностей, пожилых избирателях, малознакомых с компьютерами и смартфонами. Поэтому традиционная система голосования – с бумажным бюллетенем, кабинкой и пирожками из школьной столовой – должна быть сохранена.

Всегда существует риск несанкционированного вмешательства лиц, не имеющих на это полномочий, в систему электронного голосования. В такой сложной системе труднее обнаружить источник ошибки. Незначительные сбои в работе устройства и программного обеспечения также могут нарушить весь избирательный процесс. В случае сбоя системы или утечки данных восстановить данные будет сложно, и даже если они будут восстановлены, их надежность может быть поставлена под сомнение.

Впрочем, нелишним будет отметить, что идеальной избирательной системы не существует, и традиционное голосование с помощью бюллетеней тоже не лишено недостатков. Поэтому вопрос о дальнейших перспективах развития дистанционного электронного голосования, по нашему убеждению, следует рассматривать не с точки зрения отказа от его применения, а с точки зрения решения проблем, поскольку ДЭГ может: повысить интерес граждан, а именно молодежи, к политической жизни страны, снизить затраты на избирательный процесс, увеличить доступ граждан с ограниченными физическими возможностями к процедуре голосования, повысить надежность процедур подсчета голосов избирателей и подведения итогов выборов.

Современные информационные технологии видоизменяют отношения между государством, обществом и индивидом [10, с. 47]. Россия как государство с высоким научно-техническим и интеллектуальным потенциалом не должна находиться в стороне от этого процесса. Можно констатировать, что преимущества дистанционного электронного голосования перевешивают его недостатки по сравнению с классическим голосованием, однако эффективное применение ДЭГ возможно только в случае преодоления юридических, организационных и технических вопросов при соблюдении принципов избирательного права. В связи с чем необходимо продолжить совершенствовать нормативно-правовую базу, развивать отечественные информационные технологии и программное обеспечение, осуществлять на постоянной основе повышение квалификации членов избирательных комиссий, организовывать обучение избирателей по использованию новых информационных технологий, что в итоге позволит повысить уровень общественного доверия к выборам.

Обсуждение и заключение. Вопросы применения дистанционного электронного голосования в России требуют пристального внимания со стороны государства и общества, так как внутри системы существует ряд нерешенных проблем, которые могут поставить под сомнение демократический характер института выборов, разрушить доверие к механизмам демократии и даже угрожать суверенитету государства. Выборы, проведенные с помощью ДЭГ, должны соответствовать базовым принципам избирательного права, поэтому целесообразно ускорить процесс совершенствования правового регулирования данных общественных отношений с учетом накопленного опыта в зарубежных странах, использовать разветвленную электронную инфраструктуру, включая качественное отечественное программное обеспечение. Наряду с развитием инновационных технологий необходимо сохранить для желающих традиционную форму реализации избирательного права с помощью бюллетеней. Сформулированные в статье теоретические положения могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по данной перспективной проблематике.

Список литературы / References

1. Телешина Н.Н. Электронное голосование как средство демократизации правотворчества (опыт Владимирской области). *Юридическая техника*. 2014;(8):438–442.

Teleshina NN. Electronic Voting as a Means of Democratization of Lawmaking (Vladimir Region Practices). *Juridical Techniques*. 2014;(8):438–442. (In Russ.)

2. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели). *Журнал российского права*. 2009;(11):5–13.

Pavlushkin AV, Postnikov AE. Legal Mechanism of Distance Electronic Voting (Feasible Model Analysis). *Journal of Russian Law*. 2009;(11):5–13. (In Russ.)

3. Махова А.В., Рокотянская А.А. Цифровизация избирательного процесса в России: правовые аспекты. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2024;2(3):39–45. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2024-2-3-39-45

Makhova AV, Rokotyanskaya AA. Digitalization of the Electoral Process in Russia: Legal Aspects. *Legal Order and Legal Values*. 2024;2(3):39–45. (In Russ.) https://doi.org/10.23947/2949-1843-2024-2-3-39-45

4. Грачев М.Н. Электронное голосование: «За» и «Против». *Известия ТулГУ. Гуманитарные науки*. 2011;(1):360–366. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-za-i-protiv (дата обращения: 18.04.2025).

Grachev MN. E-Voting: The Pros and Cons. *Izvestiya Tula State University. Humanitarian sciences*. 2011;(1):360–366. (In Russ.). (In Russ.) URL: https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-za-i-protiv (accessed: 18.04.2025).

5. Оленченко В.А. Избирательная система Эстонской республики. В кн.: Автономов А.С., Аватков В.А., Сбитнева А.И., Оленченко В.А. (ред.). *Современные избирательные системы. Сер. «Зарубежное и сравнительное избирательное право»*. Москва; 2022. С. 287–397.

Olenchenko VA. Electoral System of the Republic of Estonia. In book: Avtonomov AS, Avakov VA, Sbitneva AI, Olenchenko VA (Eds.). *Modern Electoral Systems. Series: "Foreign and Comparative Electoral Law"*. Moscow; 2022. P. 287–397. (In Russ.)

6. Алексеев Р.А., Кривешко Д.Д. Дистанционное электронное голосование: опыт применения в России и за рубежом. *Журнал политических исследований*. 2024;8(1):3–20. https://doi.org/10.12737/2587-6295-2024-8-1-3-20

Alekseev RA, Kriveshko DD. Remote Electronic Voting: Application Experience in Russia and Abroad. *Journal of Political Research*. 2024;8(1):3–20. (In Russ.) https://doi.org/10.12737/2587-6295-2024-8-1-3-20

7. Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом. *Гражданин. Выборы. Власть*. 2020;1(15):9–21.

Alekseev RA, Abramov AV. Problems and Prospects of Using Electronic Voting and Blockchain Technology in Elections in Russia and Abroad. *Grazhdanin. Vybory. Vlast (Citizen. Elections. Power)*. 2020;1(15):9–21. (In Russ.)

8. Минтусов И.Е., Гуляев Д.С. Дистанционное электронное голосование в странах англосаксонской системы: США, Австралия, Великобритания. Почему голосование ДЭГ не прижилось? *Гражданин. Выборы. Власть*. 2022;(1):122–139.

Mintusov IE, Gulyaev DS. Remote Electronic Voting in the Countries of the Anglosaxon System: USA, Australia, Great Britain. Why DEV didn't Catch on? *Grazhdanin. Vybory. Vlast (Citizen. Elections. Power)*. 2022;(1):122–139. (In Russ.)

9. Ракитская И.А. Избирательная система Нидерландов. В кн.: Ракитская И.А., Орлов А.Г., Ефимова Л.М. (ред.). *Современные избирательные системы. Сер. «Зарубежное и сравнительное избирательное право». Выпуск 11*. Монография. Москва; 2016. С. 9–160.

Rakitskaya IA. Electoral System of the Netherlands. In book: Rakitskaya IA, Orlov AG, Efimova LM (Eds.). *Modern Electoral Systems. Issue 11. Series: "Foreign and comparative electoral law"*. Monograph. Moscow; 2016. P. 9–160. (In Russ.)

10. Филимонова Е.А. Защита права на неприкосновенность частной жизни в условиях цифровой трансформации общества. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2025;3(1):46–52. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-1-46-52

Filimonova EA. Protection of the Right to Privacy in the Context of Digital Transformation of Society. *Legal Order and Legal Values*. 2025;3(1):46–52. (In Russ.) https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-1-46-52

Об авторах:

Игорь Александрович Сизько, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), SPIN-код, ORCID, igorsnov@mail.ru

Елена Александровна Филимонова, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Теория и история государства и права» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), SPIN-код, ORCID, lenarnd1008@mail.ru

Заявленный вклад авторов:

И.А. Сизько: анализ результатов исследований, подготовка текста, формирование выводов.

Е.А. Филимонова: формирование основной концепции, методология исследования, постановка задач исследования.

Конфликт интересов: **авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.**

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

About the Authors:

Igor A. Sizko, Cand.Sci. (Law), Associate Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, Russian Federation, 344003), SPIN-code, ORCID, igorsnov@mail.ru

Elena A. Filimonova, Cand.Sci. (Law), Associate Professor of the Theory and History of the State and Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), SPIN-code, ORCID, lenarnd1008@mail.ru

Claimed Contributorship:

IA Sizko: analysis of the research results, preparing the text, formulating the conclusions.

EA Filimonova: formulating the main concept, research methodology, setting the research objectives.

Conflict of Interest Statement: **the authors declare no conflict of interest.**

All authors have read and approved the final manuscript.

Поступила в редакцию / Received 28.04.2025
Поступила после рецензирования / Revised 26.05.2025
Принята к публикации / Accepted 28.05.2025

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ
PRIVATE LAW (CIVIL LAW) SCIENCES



УДК 349.412.4

Оригинальное теоретическое исследование

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-51-61



EDN: MDNEKY

Животноводство на садовых и иных земельных участках граждан: правовые проблемы и пути их решения

А.П. Анисимов  ✉
Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация
✉ anisimovap@mail.ru

Аннотация
Введение. В последние годы набирает актуальность вопрос о законности разведения сельскохозяйственных животных и пчел на садовых и иных личных земельных участках граждан. С одной стороны, собственники могут свободно владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим им объектом недвижимого имущества, как это указано в ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации. С другой стороны, в ст. 36 Конституции РФ, а также в иных федеральных законах отмечается, что действия собственника земельного участка не должны противоречить закону и нарушать права и законные интересы других лиц. Действующее федеральное законодательство содержит лишь часть ответов на эти вопросы, оставляя решение проблемы судам и органам местного самоуправления, которые должны определять параметры и виды разрешенного использования земельных участков в границах муниципалитета в Правилах землепользования и застройки. Цель работы – исследовать существующее нормативно-правовое регулирование содержания сельскохозяйственных животных на садовых и иных земельных участках граждан, сложившуюся судебную практику, выявить пробелы в земельном и ином законодательстве РФ, предложить оптимальные пути правового решения данной проблемы.
Материалы и методы. В рамках данного исследования был использован комплекс общенаучных и частнонаучных методов, в частности, диалектический метод, системный и логический методы, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также метод правового моделирования.
Результаты исследования. Установлено, что действующие федеральные законы РФ не дают однозначного ответа на вопрос о возможности разведения сельскохозяйственных животных или пчел на садовых и огородных земельных участках, а также участках для индивидуального жилищного строительства (ИЖС). Даже в случаях, когда такая возможность допускается, остается открытым вопрос о видах и количестве животных, которых можно содержать на участке, а также о порядке разрешения соседских споров (приведен ряд интересных случаев из судебной практики). Для решения исследуемой проблемы предложен ряд правовых мер: проведение нормативной классификации животных; установление запрета размещать сельскохозяйственных животных на участках садоводов, огородников и участках ИЖС в городах; разрешение разведения животных на земельных участках сельскохозяйственного назначения, а также на приусадебных наделах личных подсобных хозяйств в количествах, определяемых ветеринарным и санитарным законодательством; развитие концепции соседского права с последующей разработкой «соседского законодательства», содержащего правовые инструменты смягчения и разрешения конфликтов между соседями.
Обсуждение и заключение. Надлежащая правовая регламентация отношений с участием садоводов в России необходима, так как к числу садоводов и огородников относится почти половина населения страны, и эта тенденция только усиливается. Для эффективного решения данной проблемы российским ученым весьма полезно обратиться к иностранному опыту. Например, соседское право хорошо развито в большинстве европейских стран, где соответствующие нормы прямо включены в гражданские и иные законодательные акты. В Китае на уровне законодательства более четко разделены категории земель, жёстче экологические нормы (особенно около городов), а мелкое животноводческое хозяйство разрешено только в сельской местности.

Ключевые слова: садовый земельный участок, огородный участок, земельный участок для индивидуального жилищного строительства (ИЖС), приусадебный надел личного подсобного хозяйства (ЛПХ), животноводство, пчеловодство, соседское право, шум, запах

Благодарности. Автор выражает благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Анисимов А.П. Животноводство на садовых и иных земельных участках граждан: правовые проблемы и пути их решения. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2025;3(2):51–61. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-51-61

Original Theoretical Research

Animal Husbandry on Horticultural and Other Type of Land Plots of Citizens: Legal Problems and Solutions

Aleksey P. Anisimov ✉
Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation
✉ anisimovap@mail.ru

Abstract

Introduction. In recent years, studying the legitimacy of breeding the farm animals and bees on the horticultural and other type of private land plots of citizens becomes an increasingly relevant issue. On the one hand, the proprietors can freely own, use and dispose of their real estate objects, as specified in Article 209 of the Civil Code of the Russian Federation. On the other hand, Article 36 of the Constitution of the Russian Federation, as well as other federal laws, state that the actions of a land plot proprietor must not contradict the law and violate the rights and legitimate interests of other persons. The acing federal legislation provides answers only to the part of the above questions, thus, entitling the courts and local governments to resolve the problem by determining the parameters and types of permitted use of the land plots within the boundaries of a municipality in compliance with the Rules for Land Use and Development. The article aims to study the existing legal and regulatory framework referring to keeping the farm animals on the horticultural and other type of land plots of citizens, to analyse the current judicial practices, as well as to identify gaps in the Land Law and other laws of the Russian Federation and propose the optimal juridical solutions to this problem.

Materials and Methods. A number of general scientific and specific scientific methods were used within the research, in particular, the dialectical, systemic, logical, dogmatic-legal and comparative-legal methods, as well as the legal modeling method.

Results. It has been ascertained that the acting federal laws of the Russian Federation do not clearly elucidate the eligibility of breeding farm animals or bees on the horticultural land plots, or the lands designated for individual housing construction (IHC). Even in the cases when such possibility is deemed acceptable, the kind and number of animals permitted for keeping on a plot, as well as the procedure for resolving the neighbour disputes remain unclear (some interesting cases from judicial practices have been provided). A number of legal measures have been proposed to solve the problem under study: implementation of animal classification norms; prohibition on keeping farm animals on horticultural and IHC land plots located within the city borders; permission on breeding animals on agricultural land plots, as well as on household plots of personal subsidiary farming in quantities determined by the Veterinary and Sanitary Normative Legislation; development of the concept of Neighbour's Rights followed by drafting the Neighbour Law including the legal mechanisms for mitigating and resolving conflicts between the neighbours.

Discussion and Conclusion. In Russia, appropriate legal regulation of relationships of the horticultural land plot proprietors is required, since almost half of the country's population can be referred to gardeners, and this trend is still growing. Foreign experience could be quite useful for the Russian scientists to study. For example, Neighbour Law is well developed in the most European countries, where the relevant norms are directly included into the Civil and other type of legislative acts. In China, land categories are distinguished more clearly at the legislative level, environmental standards (especially in the city neighbourhood) are stricter, and small-scale animal farms are permitted only in rural areas.

Keywords: horticultural land plot, land plot for individual housing construction (IHC), household plot of personal subsidiary farming (PSF), animal husbandry, beekeeping, Neighbour Law, noise, smell

Acknowledgements. The author is grateful to the reviewer for critical evaluation of the material and providing proposals to improve it, thus, contributing significantly to the article quality enhancement.

For Citation. Anisimov AP. Animal Husbandry on Horticultural and Other Type of Land Plots of Citizens: Legal Problems and Solutions. *Legal Order and Legal Values*. 2025;3(2):51–61. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-51-61

Введение. В последние годы в центр общественной дискуссии все чаще попадает вопрос о законности разведения сельскохозяйственных животных (кур, коз, кроликов и др.), а также пчел на садовых и иных земельных участках граждан. С одной стороны, ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации[1] (ГК РФ) гарантирует гражданам-собственникам свободное владение и пользование принадлежащими им объектами недвижимости (земельными участками). С другой стороны, в ст. 36 Конституции РФ и многих федеральных законах отмечается, что действия собственника должны быть правомерными и не нарушать права и законные интересы других лиц. Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2] содержит определение садового и огородного земельных участков, которое предполагает только отдых, строительство жилых домов (для садоводов) и иных хозяйственных построек, выращивание сельскохозяйственных культур. В других статьях закона допускается разведение птицы и кроликов на садовых и огородных участках (хотя остается открытым вопрос, будет ли являться правонарушением разведение не кроликов, а нутрий).

Определения участка для индивидуального жилищного строительства в законодательстве нет, как нет и запретов или ограничений на разведение на таком участке животных. В результате граждане часто держат не только животных-компаньонов (собак и кошек), но и сельскохозяйственных животных, причиняя беспокойство соседям запахами, шумом или иным образом. Например, блогеры и журналисты сообщают о случаях, когда размещение ульев с пчелами в центре города повлекло укусы городских жителей, их иски в суд и запрет такой деятельности[3]. Обсуждаются случаи содержания на садовом земельном участке коз, кур, гусей, кроликов, собак. Лай собак наводит страх на прохожих и проживающих по соседству людей, а козы систематически ломают забор и объедают на соседних участках деревья и кустарники. Соседи жалуются, что животные и птицы содержатся в неудовлетворительных условиях, на участке соседа много мусора, и из-за антисанитарии развелось много крыс[4]. Еще один садовод решил разместить на своем участке корову, четырех коз и пятерых козлят, однако был привлечен к административной ответственности с запретом держать на участке таких сельскохозяйственных животных[5]. Приводятся примеры, когда из-за стоков курятника, попавших в колодец соседа, заболела вся его семья, или о том, как в результате конфликта двух соседей, вызванного местом расположения свинарника на садовом участке, один из них убил другого[6]. По данному вопросу уже высказались эксперты, прокуроры, есть ряд вступивших в силу решений судов. Не остались в стороне и представители юридической науки.

Безусловно, в данном общественно значимом вопросе можно выделить несколько граней: социально-экономическую (повышение уровня жизни граждан, особенно пенсионеров); политическую (улучшение продовольственной безопасности [1]); правовую (обеспечение законности и правопорядка). Последний аспект и будет исследован далее, так как четкое нормативное решение данного вопроса отсутствует, споры продолжаются, при этом растет количество исков и жалоб граждан о запрете размещения на садовых и иных земельных участках сельскохозяйственных животных, что влечет административное производство и решения о возмещении вреда. Учитывая актуальность этой проблемы, требуется ее научный анализ с предложением вариантов решения.

Цель работы – исследовать существующее нормативно-правовое регулирование содержания сельскохозяйственных животных на садовых и иных земельных участках граждан, сложившуюся судебную практику, выявить пробелы в земельном и ином законодательстве РФ, предложить оптимальные пути правового решения данной проблемы.

Материалы и методы. Использован комплекс общенаучных и частнонаучных методов. Диалектический метод позволил рассмотреть проблему размещения сельскохозяйственных животных на садовых земельных участках в развитии, выявить противоречия между нормами земельного, градостроительного и гражданского законодательства, а также проанализировать взаимодействие частных и публичных интересов. Формально-юридический (догматический) метод был использован для анализа действующих правовых норм (Земельного кодекса РФ, Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении

---

[1] *Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая.* Кодекс Российской Федерации № 51-ФЗ от 30.11.1994. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239 (дата обращения: 11.04.2025).

[2] *О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в от-дельные законодательные акты Российской Федерации.* Федеральный закон № 217-ФЗ от 29.07.2017. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102440221&intelsearch=+29.07.2017+%B9+217-%F4%E7 (дата обращения: 11.04.2025).

[3] Граф Н. Покусались из-за пчел. *Российская газета.* 2012. 2 апреля.

[4] *Реальная история. СНТ. Сосед держит скотину на участке. Мы в шоке! Суд решил: прекратить!* URL: https://dzen.ru/a/YXptIjvgaHjsZBfh (дата обращения: 11.04.2025).

[5] Лисина Я. *Иркутянин попал под суд из-за того, что развел коров и коз на дачном участке.* URL: https://www.irk.kp.ru/daily/26494/3363428/ (дата обращения: 11.04.2025).

[6] Березина Е. *Куриного бунта не будет: эксперт объяснил решение ВС для дачников.* URL: https://www.mk.ru/social/2021/09/20/kurinogo-bunta-ne-budet-ekspert-obyasnil-novyy-zakon-dlya-dachnikov.html (дата обращения: 09.04.2025).

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», правил землепользования и застройки и др.), их толкования и систематизации с целью выявления пробелов и коллизий. Сравнительно-правовой метод применялся для сопоставления российского законодательства с регулированием аналогичных вопросов в зарубежных правопорядках, а также для анализа отдельных региональных нормативно-правовых актов. Логический метод был использован для построения умозаключений, выявления причинно-следственных связей между правовыми нормами и практическими проблемами, возникающими у владельцев садовых и иных участков при содержании животных. Метод правового моделирования позволил разработать конкретные предложения по совершенствованию законодательства, в том числе путем формулирования новых правовых конструкций, уточняющих порядок ведения животноводства гражданами на принадлежащих им участках земли.

Результаты исследования. Для того чтобы разобраться с вопросом о законности разведения сельскохозяйственных животных на садовых и иных земельных участках, необходимо ответить на два более узких вопроса: 1) какие вообще земельные участки (кроме садовых) могут находиться у граждан в частной собственности? 2) каков правовой режим разводимых на них животных (другими словами, какова классификация видов животных, которые могут там находиться)?

Отвечая на первых вопрос, замечу, что в частной собственности граждан могут находиться четыре вида земельных участков: для садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства (ИЖС) и ведения личного подсобного хозяйства (ЛПХ). Но в чем заключается сходство и различие правового режима таких земельных участков, и как будут отличаться права и обязанности граждан – их правообладателей? Говоря в общих чертах, правовые режимы всех этих земельных участков имеют ряд отличий, касающихся расположения, разрешенного использования, возможности регистрации проживания, подключения коммуникаций и налогообложения, а также возможности разведения на них сельскохозяйственных животных.

Садовые земельные участки могут располагаться как в границах населенных пунктов, так и за их пределами, они предназначены для отдыха и выращивания сельскохозяйственных культур, возведение жилых домов на них разрешается [2], но не является обязательным; вопрос животноводства на таких участках до конца не урегулирован. Огородные участки предназначены для отдыха, выращивания сельскохозяйственных культур и размещения только хозяйственных построек, но не капитальных жилых домов [3]; в части разведения животных огородники законом приравнены к садоводам.

Земельные участки для ИЖС располагаются исключительно в границах населенных пунктов, на них предполагается возведение жилых домов и иных вспомогательных строений; разведение на них сельскохозяйственных и иных животных законом не предусматривается. Размеры и иные параметры возводимых на садовых участках (или участках для ИЖС) жилых домов определяются градостроительными регламентами и могут отличаться даже в соседних муниципальных образованиях. Налогообложение и кадастровая стоимость земельных участков для ИЖС и садоводства обычно отличаются: для земельных участков ИЖС они выше. Для земельных участков, предназначенных для ИЖС, обычно есть возможность подключения к центральным коммуникациям (электричество, водоснабжение, газ, канализация), так как они располагаются в районах с развитой инфраструктурой. Садовые участки часто требуют самостоятельного обустройства коммуникаций, включая скважины для воды, септики для канализации и автономные источники энергии.

Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О личном подсобном хозяйстве»[7] (ст. 4) различает полевые и приусадебные наделы ЛПХ. Последние располагаются в границах населенных пунктов (деревень), и на них можно возводить жилые дома, иные здания и сооружения, выращивать сельскохозяйственную продукцию.

Что касается второго вопроса – о классификации видов содержащихся на участках животных, – замечу, что на земельных участках граждан могут находиться животные-компаньоны и сельскохозяйственные животные. Нормативного перечня животных-компаньонов пока нет, хотя традиционно к ним относятся домашние животные, которых человек содержит у себя в доме для получения положительных эмоций (кошки, собаки, реже птицы (попугаи, канарейки) и грызуны (морские свинки, хомяки)). С сельскохозяйственными животными дело обстоит намного лучше: нормативно утвержден Перечень видов животных, подлежащих индивидуальному или групповому маркированию и учету (в рамках реализации положений ветеринарного законодательства), куда вошли крупный рогатый скот, свиньи, пчелы, кролики и др.[8]

[7] *О личном подсобном хозяйстве.* Федеральный закон № 112-ФЗ от 07.07.2003. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102082532&intelsearch=112-%F4%E7 (дата обращения: 11.04.2025).
[8] *Об утверждении Правил осуществления учета животных и перечня видов животных, подлежащих индивидуальному или групповому маркированию и учету, случаев осуществления индивидуального или группового маркирования и учета животных, а также сроков осуществления учета животных.* Постановление Правительства РФ № 550 от 05.04.2023. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406595297/ (дата обращения: 11.04.2025).

Таким образом, на садовых участках и участках для ЛПХ разрешается выращивание сельскохозяйственной продукции – в отличие от земельных участков для ИЖС; на участках для ИЖС, ЛПХ и садоводства возможно строительство жилых домов – в отличие от огородных участков. Приусадебные наделы ЛПХ предоставляют более широкие возможности для ведения сельскохозяйственной деятельности, тогда как огородные участки более ориентированы на отдых и сезонное использование. Во всех случаях земельное, градостроительное и санитарное законодательство не содержит исчерпывающих запретов или разрешений на разведение сельскохозяйственных животных или пчеловодство в границах указанных участков. В результате суды вынуждены рассматривать регулярные споры между соседями, применяя те нормы права, что есть в наличии, и формулируя правовые позиции, представляющие теоретический и практический интерес.

Дело гражданки М.Г. Анциновой[9]. Началось все с того, что гражданка М.Г. Анцинова была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ[10] и подвергнута штрафу в размере 10 тысяч рублей. По мнению представителя государственного земельного контроля, данная гражданка, являвшаяся собственником двух земельных участков, отнесенных к категории земель населенных пунктов (зона застройки индивидуальными жилыми домами «Ж-3»), с установленными видами разрешенного использования «размещение индивидуального жилого дома» и «завершение строительства индивидуального жилого дома», содержала на них сельскохозяйственных животных (кур, уток, свиней, коз), т.е. использовала свои земельные участки с нарушением Классификатора видов разрешенного использования земельных участков (утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 540). Данным Классификатором на земельных участках, предоставляемых для ИЖС (код 2.1), не предусматривалась возможность содержания сельскохозяйственных животных.

Не согласившись с оценкой противоправности своих действий, М.Г. Анцинова в судебном порядке оспорила постановление о назначении ей административного штрафа. Однако решением судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 г., оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций (решение судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 г., постановление председателя Забайкальского краевого суда от 8 ноября 2018 г., постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 г.), в удовлетворении жалобы заявительницы на указанное постановление было отказано. Подтверждая законность привлечения М.Г. Анциновой к административной ответственности, суды, опираясь, помимо прочего, на положения Земельного кодекса (ЗК) РФ (п. 3 ст. 85) и Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (п. 4 ч. 5 ст. 8, п. 3 ст. 13 и п. 2 ч. 1 ст. 32), руководствовались тем, что выбор любого вида разрешенного использования земельного участка из числа всех допустимых для категории, к которой относится земельный участок, в соответствии с зонированием территорий должен быть оформлен в установленном законом порядке, а потому фактическое изменение собственником разрешенных видов его использования невозможно без уведомительного отражения в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Исходя из этого, решениями судов были отвергнуты доводы М.Г. Анциновой о том, что согласно Правилам землепользования и застройки города Читы (утверждены решением Думы городского округа «Город Чита» от 12.11.2009 № 171) принадлежащие ей земельные участки отнесены к зоне застройки индивидуальными жилыми домами (основной вид использования), в которой также предусмотрена возможность возведения построек для содержания скота и птицы (вспомогательный вид использования), вследствие чего она в силу п. 2 ст. 7 и п. 3 ст. 85 ЗК РФ могла самостоятельно выбирать любой, в том числе вспомогательный, вид их разрешенного использования без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Тогда М.Г. Анцинова заявила, что ч. 1 ст. 8.8 КоАП, устанавливающая ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием (за исключением случаев, предусмотренных чч. 2, 2.1 и 3 этой же статьи), необоснованно ограничивает в отношении собственников земельных участков гарантированное федеральным законом право самостоятельного выбора вида их разрешенного использования. Поэтому она просила признать данное законоположение не соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно допускает возможность привлечения к административной ответственности собственника земельного участка, самостоятельно реализовавшего свое право на выбор основного и (или) вспомогательного вида использования земельного участка в пределах установленных для конкретной территориальной зоны.

[9] *По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой*. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 42-П от 16.10.2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_365726/ (дата обращения: 11.04.2025).

[10] *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.* Кодекс Российской Федерации № 195-ФЗ от 30.12.2001. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102074277 (дата обращения: 11.04.2025).

Рассмотрев данную жалобу и изучив судебную практику, Конституционный Суд РФ установил, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды по-разному понимают порядок и условия реализации собственником земельного участка предоставленного ему права самостоятельного выбора вспомогательного вида разрешенного использования. Отсутствие единого мнения в вопросе о том, должен ли собственник инициативно позаботиться о внесении в ЕГРН сведений, отражающих фактическое использование земельного участка, не отвечает критериям определенности, ясности и недвусмысленности закона. Это влечет за собой риски произвольного привлечения указанных граждан к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Неоднозначность, неясность и недосказанность правового регулирования неизбежно препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия, чем ослабляются гарантии защиты конституционных прав и свобод. В результате Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что ч. 1 ст. 8.8 КоАП не соответствует Конституции России.

Дело гражданки Т.И. Коверченко[11]. Постановлением заместителя главного государственного инспектора Волгоградской области по использованию и охране земель от 18.10.2018 № 50/2-48-10-18-6, оставленным без изменения решением судьи Советского районного суда города Волгограда от 11.09.2019, решением судьи Волгоградского областного суда от 13.11.2019 № 07р-1501/2019 и постановлением судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 16.07.2020 № 16-3144/2020, гражданка Т.И. Коверченко была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.8. КоАП РФ, с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 10 тысяч рублей. Как усматривается из материалов дела, основанием для привлечения к ответственности послужил факт использования Т.И. Коверченко своего садового земельного участка (категория земель сельскохозяйственного назначения) для содержания птицы. Собранные должностными лицами государственного земельного надзора и подтвержденные решениями судов доказательства свидетельствуют о том, что использование гражданкой ее земельного участка для содержания птицы осуществлялось не в соответствии с установленным видом разрешенного использования земельного участка, предусмотренным для территориальной зоны СХ 1 «Зона коллективных садов и огородов» (в которой располагается участок) Правилами землепользования и застройки городского округа город-герой Волгоград (утверждены решением Волгоградской городской Думы от 15.09.2010 № 36/1087, действовавшим на момент обнаружения административного правонарушения). При рассмотрении дела было выявлено и отражено в обжалуемых актах несоответствие вида использования ею земельного участка ни основным, ни условно разрешенным видам использования, перечисленным в вышеупомянутых Правилах. Следовательно, названное лицо было обоснованно привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения.

Из приведенных правовых позиций высших судебных инстанций следует ряд выводов. Во-первых, возможность разведения на садовом участке или участке для ИЖС сельскохозяйственных животных определяется не Уставом садоводческого товарищества (как иногда полагают отдельные эксперты), а Правилами землепользования и застройки (муниципальным правовым актом), которые определяют территориальные зоны муниципального образования и для каждой из них устанавливают градостроительный регламент, определяющий параметры и виды разрешенного использования всех земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости, где могут размещаться животные. Во-вторых, выбрав тот или иной вид разрешенного использования (из числа предусмотренных градостроительным регламентом), гражданин не обязан обращаться в Росреестр и сообщать о том, какой именно вид – основной или вспомогательный – он выбрал. В-третьих, суды оставили открытым вопрос о том, чем должны руководствоваться депутаты муниципальных представительных органов, разрешая в одной территориальной зоне и запрещая в другой разведение сельскохозяйственных животных.

В развитие данной темы следует заметить, что судебные споры все чаще возникают не по итогам государственного земельного контроля, а по искам соседей, страдающих от шума, запаха и иных последствий животноводства. Приведу ряд таких примеров из судебной практики.

Иск гражданки А.[12] Собственник земельного участка А. обратилась с иском к собственнику соседнего участка Б. об устранении препятствий в пользовании своим земельным участком. Оба упомянутых участка площадью по 700 кв. м относились к категории земель населенных пунктов, их разрешенное использование – индивидуальное жилищное строительство. Б. на своем участке разводил сельскохозяйственных животных (индоуток, кур, свиней), причем содержал данный участок с нарушением санитарных норм и правил, чем нарушал права

[11] Постановление Верховного Суда РФ № 16-АД21-6-К4 от 02.08.2021. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402564646/ (дата обращения: 11.04.2025).
[12] Решение Кировского районного суда г. Омска от 12.12.2017 по делу № 2-5130/2017. URL: https://sudact.ru/regular/doc/80X2MpM2OAVD/ (дата обращения: 11.04.2025).

иных лиц. Количество сельскохозяйственных животных на участке варьировалось от 50 до 600 голов. А. испытывала неудобства: постоянный шум, сильный неприятный запах, наличие насекомых и грызунов. Площадка для выгула домашних животных примыкала с одной стороны к забору, разделяющему земельные участки, и во время дождя экскременты животных, которые никогда не убирались, смывались на участок А. Постоянные резкие неприятные запахи и наличие перьев на участке А. привели к ухудшению ее здоровья: А. был поставлен диагноз «бронхиальная астма», дыхательная недостаточность первой степени. Поскольку ответчик использовал участок, предоставленный для ИЖС, под личное подсобное хозяйство с нарушением закона, Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Б. был привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8. КоАП РФ: ему назначено наказание в виде штрафа и выдано предписание об устранении нарушений земельного законодательства. В своем исковом заявлении А. просила обязать Б. не чинить ей препятствий в пользовании своим земельным участком и запретить содержание сельскохозяйственных животных на принадлежащем Б. земельном участке; обязать его привести территорию площадки, граничащую с ее участком, в соответствие с экологическими и санитарными нормами, т.е. очистить от экскрементов путем удаления верхнего слоя грунта на глубину 30 см и дальнейшего перекапывания.

Рассмотрев дело, суд принял решение: исковые требования об устранении препятствий в пользовании земельным участком удовлетворить; обязать Б. привести изолированную выгульную площадку для животных на своем земельном участке в соответствие с санитарно-эпидемиологическими требованиями путем снятия верхнего слоя грунта на глубину 15 см. В удовлетворении остальных исковых требований – отказать.

Иск СНТ «Силикатчик»[13]. Садоводческое некоммерческое товарищество «Силикатчик» обратилось в Тукаевский районный суд Республики Татарстан с иском к члену этого садоводческого товарищества. Ответчица являлась собственником садового земельного участка с видом разрешенного использования «для ведения садоводства», однако уже длительное время содержала и разводила на нем коз, нарушая тем самым устав СНТ «Силикатчик» и нормы действующего законодательства. От членов СНТ поступали многочисленные жалобы о невозможности отдыха и ведения садоводства рядом с участком ответчицы. Она неоднократно предупреждалась о противоправном поведении, однако эти требования оставлялись без внимания. С участка ответчицы постоянно распространялся неприятный удушливый запах продуктов жизнедеятельности животных, в том числе трупный запах – ведь убой коз ответчица производила непосредственно на своём участке с нарушением ветеринарных и санитарных правил. Шкуры убитых коз она вывешивала на забор, в результате чего зловонный запах ещё больше распространялся по всей территории. Кроме того, ответчица осуществляла выпас коз и выгул собак на улицах СНТ без присмотра, в результате чего животные заходили на соседние участки и наносили вред расположенным там насаждениям, оставляли после себя фекалии. Ответчица фекалии своих домашних животных не убирала, создавая тем самым на территории СНТ антисанитарные условия: садоводы систематически видели на ее участке крыс и других грызунов, наличие которых также свидетельствовало о том, что козы содержатся в неудовлетворительных условиях.

Ветеринарным инспектором было проведено обследование садового участка ответчицы, в ходе которого был установлен факт нарушения санитарно-ветеринарных требований. В частности, все строения на участке (садовый домик, сарай, выгульные дворики для коз) являлись ветхими, полы в помещениях требовали ремонта, отсутствовало устройство для сбора мочи (септик), из-за чего стоки вытекали во двор, создавая грязь и антисанитарию. Грязь на выгульных двориках, своевременная очистка от навоза не обеспечена, весь участок захламлен сборным металлоломом, строительным и бытовым мусором, дровами, остатками кормов. Козы содержатся в ненадлежащих условиях, не привиты против бешенства и не подвергнуты дегельминтизации, содержатся беспривязно, возможен их контакт с бродячими и дикими животными.

По результатам проведенной проверки гражданка была привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 10.6 КоАП РФ. Истец просил суд запретить ответчице использовать садовый участок не по целевому назначению и обязать ее в течение месяца с момента вступления решения суда в законную силу освободить участок от мелкого рогатого скота и продуктов его жизнедеятельности. Рассмотрев дело, суд принял решение: исковые требования СНТ «Силикатчик» удовлетворить в полном объеме.

Иск пострадавших от укусов пчел[14]. Все чаще суды вынуждены рассматривать дела о возмещении вреда, причиненного укусами пчел. В Кемеровской области пчелы укусили ребенка, у которого поднялась температура, опухла нога и образовался реактивный отек. После этого пчелы покусали других членов семьи, у которых также

[13] Решение Тукаевского районного суда (Республика Татарстан) от 21.06.2021 по делу № 2-726/2021. URL: https://sudact.ru/regular/doc/f1I0THZWJ15j/ (дата обращения: 11.04.2025).

[14] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 28.10.2011 по делу № 33-12316. https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/101236429/ (дата обращения: 11.04.2025).

поднялась температура, и пришлось вызвать «скорую помощь». Пострадавшие обратились к соседям с просьбой убрать пчел, так как они нарушают п. 5 Инструкции по содержанию пчелиных семей и организации пчеловодства в населенных пунктах и дачных участках от 17.06.2002 (утверждена ФГУ Инспекция по пчеловодству), согласно которой пчелы не должны роиться, а владелец несет материальную ответственность за возможный ущерб, причиненный соседям (пчелы летали по их двору, мешая свободно передвигаться). Ответчик отказался убирать пчел. Тогда истцы обратились в суд с просьбой обязать ответчика устранить нарушение (убрать пасеку с приусадебного участка), а также взыскать с него компенсацию морального вреда. Ответчик исковые требования не признал, указав, что истцы не доказали, что детей укусили именно его пчелы. Решением городского суда иск был удовлетворен частично: компенсация морального вреда в пользу двух несовершеннолетних детей была взыскана, в остальных исковых требованиях суд отказал.

Состояние текущего законодательства по исследуемому вопросу. Таким образом, налицо актуальная общественная проблема, по которой идет активная дискуссия, есть фактор пробельности законодательства и обширная судебная практика. Однако каково состояние текущего законодательства, если привести к общему знаменателю все существующие нормы различных законов? Такое обобщение несколько лет назад было предпринято в Письме Министерства сельского хозяйства РФ от 20 сентября 2022 г. № УМ-25-27/20280 «О содержании сельскохозяйственных животных на участках, расположенных на территории садовых некоммерческих товариществ»[15], которое можно взять за основу при таком исследовании.

В действующей редакции Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на садовых и огородных земельных участках гражданам разрешается выращивать сельскохозяйственную птицу и (или) кроликов для собственных нужд (п. 4 ст. 23), однако лишь при условии установления градостроительным регламентом для территориальной зоны, в границах которой расположен участок, соответствующего вспомогательного вида разрешенного использования (либо в соответствии с разрешением на условно разрешенный вид использования), а также при условии соблюдения земельного законодательства, ветеринарных норм и правил, санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов. Соответственно, во-первых, для земельных участков, предназначенных для ИЖС, подобных разрешений нет [4]. Во-вторых, речь идет о птице (куры, утки) и кроликах, но не о нутриях, козах, коровах и пчелах. В-третьих, согласно требованиям ст. 12 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», при проектировании и строительстве объектов для содержания животных в ЛПХ должно быть предусмотрено создание наиболее благоприятных условий для содержания животных и производства продуктов животноводства, для предупреждения загрязнения окружающей среды производственными отходами и возбудителями заразных болезней животных. Вместе с тем, при содержании птиц граждане должны соблюдать Ветеринарные правила содержания птиц на личных подворьях граждан и птицеводческих хозяйствах открытого типа (утверждены приказом Минсельхоза Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 103)[16].

В-четвертых, в Письме Министерства сельского хозяйства РФ от 20 сентября 2022 г. указывается на то, что возможность использования садовых и огородных участков для выращивания сельскохозяйственной птицы и (или) кроликов для собственных нужд должна определяться соответствующими целями в Уставе товарищества. Это весьма дискуссионное замечание, поскольку такая возможность определяется Правилами землепользования и застройки. Соответственно, если Правила такой вид деятельности разрешают, а Устав садоводческого товарищества запрещает (или умалчивает об этом), то в любом случае будут действовать нормы Правил, а не Устава.

В-пятых, согласно ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации»[17], для пчеловодства допускается использование земель сельскохозяйственного назначения и других земель, если осуществление пчеловодства допускается их режимом, а также использование земельных участков, предоставленных или приобретенных для ведения ЛПХ. Из этого следует, что данный закон прямо не запрещает размещение ульев в границах населенных пунктов (в том числе городов), что создает все условия для причинения вреда гражданам от укусов пчел, что мы неоднократно наблюдаем на практике.

---

[15] *О содержании сельскохозяйственных животных на участках, расположенных на территории садовых некоммерческих товариществ*. Письмо Министерства сельского хозяйства РФ № УМ-25-27/20280 от 20.09.2022. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_427471/ (дата обращения 11.04.2025).

[16] *Об утверждении Ветеринарных правил содержания птиц на личных подворьях граждан и птицеводческих хозяйствах открытого типа*. Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации № 103 от 03.04.2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102106639 (дата обращения: 11.04.2025).

[17] *О пчеловодстве в Российской Федерации*. Федеральный закон № 490-ФЗ от 30.12.2020 (ред. от 12.12.2023). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=602024221&backlink=1&&nd=102957963 (дата обращения: 11.04.2025).

Перспективные пути правового решения проблемы. Следует заметить, что даже если Правилами землепользования и застройки и Уставом садоводческого товарищества гражданам-садоводам будет разрешено разводить на своих участках кур, уток, петухов и кроликов, это не отменяет другой стороны рассматриваемой проблемы – вероятности судебных споров между соседями, которым мешает исходящий от животных запах и шум. Решение этого вопроса во многом зависит от развития соседского права – совокупности правовых норм, регламентирующих права и обязанности правообладателей смежных земельных участков, имеющей межотраслевой характер, в состав которой входят нормы гражданского, земельного, градостроительного и иных отраслей законодательства. Данная правовая общность хорошо развита в большинстве европейских стран [5], где нормы соседского права прямо включены в соответствующие гражданские и иные законодательные акты. В Российской Федерации таких норм почти нет, однако в правовой науке постепенно увеличивается количество исследований правовой регламентации отношений между соседями, с предложением различных мер и способов смягчения возникающих между ними конфликтов. В частности, были высказаны интересные соображения в части понятия категории «соседские отношения», предложена периодизация правового регулирования соседского права [6]; соседское право исследовано как институт права [7]; обоснован предмет правового регулирования соседского права [8]; выявлены особенности правового регулирования отношений между соседями (имеющими общие границы) посредством сервитутов [9]. Данный перечень может быть продолжен. Все это имеет самое прямое отношение к соседским отношениям граждан-собственников садовых и иных земельных участков. И хотя животноводство не является самым распространенным спором между ними (намного чаще конфликты между соседями возникают по поводу границ, месторасположения объектов недвижимости (или заборов и теплиц), пользования общим имуществом, затенения грядок из-за деревьев, создания незаконных свалок и др.), оно все же занимает среди них не самое последнее место.

Для комплексного решения исследуемой проблемы можно предложить осуществление следующих правовых мер. Необходимо четко регламентировать перечень сельскохозяйственных животных, с дальнейшим развитием механизма определения их численности на участках граждан ветеринарным и санитарным законодательством. Кроме того, необходима регламентация численности животных-компаньонов в городских условиях (садовые участки, участки для ИЖС), поскольку если оставить этот вопрос без надлежащего регулирования и контроля, граждане могут начать разводить там породистых кошек и собак, создавая тем самым шум и причиняя беспокойство соседям. Отдельно следует регламентировать возможность размещения ульев с пчелами – во всех видах населенных пунктах такую деятельность необходимо полностью запретить.

В городах[18] следует запретить размещение сельскохозяйственных животных на участках садоводов, огородников и участках для ИЖС, разрешив их разведение на земельных участках сельскохозяйственного назначения (садовых, огородных, полевых наделах ЛПХ), а также на приусадебных наделах ЛПХ в деревнях в количествах, определяемых ветеринарным и санитарным законодательством. Наличие таких четких ограничений облегчит принятие решений муниципальным депутатам при утверждении Правил землепользования и застройки, определяющих с помощью градостроительных регламентов возможности разведения сельскохозяйственных животных в деревнях и вне границ населенных пунктов.

Требует уточнения порядок владения и пользования земельным участком для ИЖС – необходимо принять законы субъектов РФ, восполняющие этот правовой пробел, вплоть до принятия федерального закона. Наряду с этим следует уточнить роль уставов садоводческих и огороднических некоммерческих объединений в части возможности дополнительного регулирования разведения сельскохозяйственных животных (на землях сельскохозяйственного назначения) в случаях, когда это разрешено Правилами землепользования и застройки.

Необходимо отменить устаревший СНиП 30-02-97 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения», который хотя и носит рекомендательный характер, однако вводит в заблуждение граждан, которые часто ссылаются на его положения, дозволяющие размещать на садовом земельном участке «постройки для содержания мелкого скота и птицы» (п. 6.4) при условии соблюдения санитарных и ветеринарных правил (п. 6.11), без учета контекста земельного, градостроительного и иного законодательства.

Предлагаемые меры позволят смягчить остроту соседских конфликтов, поскольку садовые товарищества изначально не рассчитаны на ведение полноценного животноводства (маленькие участки, близко расположенные дома соседей, отсутствие мест для выпаса, хранения отходов).

Обсуждение и заключение. Надлежащая правовая регламентация отношений с участием садоводов необходима потому, что к числу садоводов и огородников относится почти половина населения страны [10]. По мере

[18] Вопрос о том, какой населенный пункт считать городом, а какой деревней, регламентируется законодательством об административно-территориальном устройстве, которое находится в ведении субъектов РФ. См., например: *Об административно-территориальном устройстве Московской области.* Закон Московской области № 11/2013-ОЗ от 31.01.2013 (ред. от 12.12.2024). URL: https://docs.cntd.ru/document/537930518 (дата обращения: 11.04.2025).

того, как садовые посёлки всё активнее превращаются в места постоянного проживания граждан, проблема содержания в их границах сельскохозяйственных животных будет становиться все более актуальной, что требует надлежащего нормативного регулирования и контроля за добросовестным исполнением садоводами санитарных и ветеринарных норм. Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» необходимо дополнить статьей о необходимости соблюдения требований по количеству и видам животных, которых можно содержать на одном садовом или огородном земельном участке. Их должны устанавливать региональные и муниципальные правовые акты. Данными правовыми актами необходимо предусмотреть исчерпывающий список видов животных-компаньонов и сельскохозяйственных животных, а также соответствующие нормы содержания таких животных для всех четырех видов земельных участков граждан, с учётом зонирования территории, климатических условий и иных объективных факторов. В этом смысле весьма интересен опыт Китая, законодательство которого запрещает разведение сельскохозяйственных животных в городах на маленьких земельных участках (аналогах наших садовых) по причине несоответствия такой деятельности санитарным нормам[19]. Например, такие требования действуют в пригородах мегаполисов (Пекин, Шанхай). В отличие от России, где содержание животных на садовых и иных участках регулируется муниципальными правовыми актами (правилами землепользования и застройки), в Китае более четко разделены категории земель, жёстче экологические нормы (особенно около городов), а мелкое животноводческое хозяйство возможно только в сельской местности[20].

Список литературы / References

1. Фастович Г.Г. Продовольственная безопасность как стратегическое направление национальной безопасности Российской Федерации. *Право и государство: теория и практика*. 2023;(7):98–99.

Fastovich GG. Food Security as a Strategic Direction of the National Security of the Russian Federation. *Law and State: The Theory and Practice*. 2023;(7):98–99. (In Russ.)

2. Ефимов И.Д., Уварова Л.И. Введение нового Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В: *Управление объектами недвижимости и развитием территорий. Сборник статей международной научно-практической конференции.* Саратов; 2017. С. 156–161.

Efimov ID, Uvarova LI. Introduction of the New Federal Law “On Gardening and Vegetable Gardening by Citizens for Their Own Needs and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation”. In: *Proceedings of the International Scientific and Practical Conference “Management of Real Estate Objects and Territorial Development”*. Saratov; 2017. P. 156–161. (In Russ.)

3. Чикильдина А.Ю. *Гражданско-правовой режим дачных, садовых и огородных земельных участков*. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Волгоград; 2010. 29 с.

Chikildina AYu. *Civil-Legal Regime of Dacha, Garden and Vegetable Plots.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law). Volgograd; 2010. 29 p. (In Russ.)

4. Кочанова Т. Разведение птиц и домашних животных для собственных нужд на дачных участках СНТ. *Жилищное право*. 2023;(5):45–46.

Kochanova T. Breeding Paultry and Domestic Animals for Personal Needs on Dacha Land Plots in the Gardener’s Noncommercial Partnerships (SNT). *Housing Law.* 2023;(5):45–46. (In Russ.)

5. Емелькина И.А. Институт ограничения права собственности в пользу соседей (соседское право) в российском праве и праве отдельных европейских стран. *Вестник гражданского права*. 2016;16(2):79–112.

Emelkina IA. Restrictions of Ownership Title in Favor of Neighbors (Neighbors' Rights) in Russian Law and Law of European Countries. *Civil Law Bulletin*. 2016;16(2):79–112. (In Russ.)

6. Виниченко Ю.В. *Исторические начала соседского права в России: монография.* Иркутск; 2012. 84 с.

Vinichenko YuV. *Historical Origins of Neighbor Law in Russia: Monograph*. Irkutsk; 2012. 84 p. (In Russ.)

7. Купченко Д.В. Соседское право как институт российского права. *Вопросы современной юриспруденции*. 2013;(25):28–33.

Kupchenko DV. The Neighbor Law as an Institute of Russian Law. *Voprosy sovremennoi yurisprudentsii (Issues of Modern Jurisprudence)*. 2013;(25):28–33. (In Russ.)

8. Семенова Е.Г. О предмете правового регулирования соседского права. *Цивилист*. 2022;(4):40–46.

Semenova EG. On the Subject of Legal Regulation of Neighborhood Law. *Civilist*. 2022;(4):40–46. (In Russ.)

[19] 关于印发《畜禽养殖禁养区划定技术指南》的通知 URL: https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201611/t20161114_367418.htm (дата обращения: 11.04.2025).

[20] 中华人民共和国土地管理法 URL: https://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_989.htm (дата обращения: 11.04.2025).

9. Остапенко А.Г. *Правовое регулирование отношений между соседями, имеющими общие границы, посредством сервитутов*. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Краснодар; 2012. 23 с.

Ostapenko AG. *Legal Regulation of Relations Between Neighbors with Common Borders by Means of Easements.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Krasnodar; 2012. 23 p. (In Russ.)

10. Бутовецкий А.И. Садовые, огородные и дачные земельные участки: законодательные подходы к определению правового режима. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016;(8):27–41.

Butoveckii AI. Garden and Dacha Land: Legislative Approaches to Definition of the Legal Regime. *Property Relations in the Russian Federation.* 2016;(8):27–41. (In Russ.)

Об авторе:

Алексей Павлович Анисимов, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), SPIN-код, ORCID, Scopus ID, anisimovap@mail.ru

Конфликт интересов: **автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.**

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

About the Author:

Aleksey P. Anisimov, Dr.Sci. (Law), Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Square, Rostov-on-Don, Russian Federation, 344003), SPIN-code, ORCID, Scopus ID, anisimovap@mail.ru

Conflict of Interest Statement: **the author declares no conflict of interest.**

***The author has read and approved the final manuscript*.**

Поступила в редакцию / Received 11.04.2025
Поступила после рецензирования / Revised 06.05.2025
Принята к публикации / Accepted 12.05.2025

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

PRIVATE LAW (CIVIL LAW) SCIENCES



УДК 34.03

Оригинальное эмпирическое исследование

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-62-68

EDN: IIKYZQ

Интеграция искусственного интеллекта и цифровых технологий в коммерческие правоотношения в Российской Федерации: актуальное состояние и перспективы развития

А.Б. Шумилина  ✉, **Н.А. Анциферова** 

Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

✉ nashum82@mail.ru

Аннотация

Введение. Цифровые технологии все шире применяются в современных бизнес-процессах благодаря увеличению скорости, прозрачности и эффективности проводимых операций. Однако системы правового регулирования сталкиваются с проблемами объективного контроля за цифровой активностью предприятий, предупреждения потенциальных рисков и установления мер ответственности за правонарушения и вред, причиненный использованием искусственного интеллекта (ИИ). Недостаточно изучена специфика реализации коммерческих правоотношений в условиях их стремительной цифровизации: квалифицирующие признаки систем ИИ в рамках проведения сделок, заключения договоров и иных составляющих хозяйственных отношений подразумевают их автоматизацию посредством компьютерных алгоритмов, вследствие чего возникают вопросы об эффективности цифровых решений, правосубъектности ИИ и ответственности участвующих сторон. Целью исследования является углубленный анализ актуального состояния и перспектив развития коммерческого и предпринимательского права в России в связи с интеграцией систем ИИ в сферу бизнеса.

Материалы и методы. Материальной базой послужили нормативно-правовые исследования ученых разных стран, касающиеся распространения и использования систем ИИ. В работе был использован ряд общенаучных и частнонаучных методов, включая дескриптивный, аналитический, структурирование, моделирование и прогнозирование.

Результаты исследования. Установлено, что несмотря на существенные преимущества систем ИИ в качестве электронных агентов, цифровых посредников, алгоритмов обработки данных и автоматизации документооборота, их применение в бизнесе требует глубокой проработки законодательства и договорных взаимодействий для выстраивания гибкого дифференцированного подхода в системе управления, способной учитывать специфику правосубъектности ИИ с последующим ограничением рисков и рациональным распределением ответственности.

Обсуждение и заключение. Работоспособность и неограниченные возможности искусственного интеллекта по некоторым характеристикам превосходят человеческие, в связи с чем растёт необходимость внесения корректив в существующее в стране коммерческое и предпринимательское право. Утверждение отдельных государственных предписаний не позволяет решить все трудности, возникающие в процессе цифровизации бизнес-структур, поэтому необходимо комплексное переосмысление действующих нормативных доктрин.

Ключевые слова: искусственный интеллект, правосубъектность искусственного интеллекта, цифровые технологии, коммерческие правоотношения, коммерческое право, предпринимательское право

Благодарности. Авторы выражают благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Шумилина А.Б., Анциферова Н.А. Интеграция искусственного интеллекта и цифровых технологий в коммерческие правоотношения в Российской Федерации: актуальное состояние и перспективы развития. *Правовой порядок и правовые ценности.* 2025;3(2):62–68. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-62-68

Original Empirical Research

Integration of Artificial Intelligence and Digital Technologies into the Legal Relationships under the Commercial Law in the Russian Federation: Status Quo and Prospects of Development

Anastasia B. Shumilina ✉, **Natalia A. Antsiferova**
Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation
✉ nashum82@mail.ru

Abstract

Introduction. Within modern business processes, the use of digital technologies grows due to their ability to accelerate and increase transparency and efficiency of operations. However, within the legal regulation systems there arise the problems of objective monitoring of enterprise digital activity, preventing potential risks and establishing measures of liability for offenses and damages caused by the use of artificial intelligence (AI). The features of rapidly digitalized legal relationships in the frame of the Commercial Law still remain insufficiently studied, e.g.: identifying signs of AI systems while entering business deals, signing contracts and performing other kind of business activities, which imply automation by means of computer algorithms. Therefore determination of the efficiency of digital solutions, AI legal personality and liability of the parties involved is required. The aim of the present research is to carry out an in-depth analysis of the Commercial and Entrepreneurial Law status quo in Russia in the context of AI systems integration into the business sector.

Materials and Methods. Within the research, the works of scholars from different countries referring to the regulatory framework for distribution and use of AI systems have been studied. A number of general scientific and specific scientific methods have been used including descriptive, analytical, structuring, modeling and forecasting methods.

Results. Despite the significant advantages of AI systems as the electronic agents, digital intermediaries, data processing algorithms and document flow automation means, it has been ascertained, that their use in business sector requires in-depth revision of legislation and contractual framework to develop a management system with flexible differentiated approach, capable of taking into account the features of AI legal personality and entailed risk limitations and rational distribution of liabilities.

Discussion and Conclusion. Working capacity and unlimited capabilities of the artificial intelligence surpass the human ones in some parameters, therefore there grows the need to amend the Commercial and Entrepreneurial Law currently acting in the country. The range of problems arising in the context of digitalization of business structures can not be resolved by issuing separate governmental directives. Thus, a comprehensive reconsideration of the acting regulatory doctrines is necessary.

Keywords: artificial intelligence, legal personality of artificial intelligence, digital technologies, legal relationships under the Commercial Law, Commercial Law, Entrepreneurial Law

Acknowledgements. The authors are grateful to the reviewer for critical evaluation of the material and providing proposals on its improvement, which contributed significantly to enhancement of the article quality.

For Citation. Shumilina AB, Antsiferova NA. Integration of Artificial Intelligence and Digital Technologies into the Legal Relationships under the Commercial Law in the Russian Federation: Status Quo and Prospects of Development. *Legal Order and Legal Values*. 2025;3(2):62–68. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2025-3-2-62-68

Введение. Коммерческие правоотношения всегда отличались от других видов правовой активности своей адаптивностью к изменениям во внешней среде (законодательные нововведения, смена государственного политического курса, нестабильность на рынке труда, глобальные кризисы, социокультурные факторы и т.д.). Одним из рычагов воздействия на модернизацию коммерческого и предпринимательского права также является научно-технический прогресс и повсеместное распространение цифровых технологий. С конца прошлого столетия стали активно развиваться экспертные системы, робототехника, гибкие вычислительные методы, вероятностные измерения, стимулированное обучение [1, с. 24] и иные инструменты. За последние десятилетия технологические достижения кардинально трансформировали всевозможные бизнес-процессы, начиная от организационных принципов функционирования компаний и заканчивая взаимодействиями между производителем и потребителем. В современном профиле коммерческого права достижения искусственного интеллекта (ИИ) все чаще используются для заключения контрактов, оценки рисков и разрешения споров. Такие технологии повышают эффективность, уменьшают человеческие ошибки и улучшают транзакционные процессы, предлагая существенные преимущества для бизнеса и потребителей посредством обеспечения прозрачности и автоматизации и сводя к минимуму потребность в посредниках.

В то же время мировые юрисдикции сталкиваются с проблемой регулирования границ использования искусственного интеллекта в рамках правовых систем, включая механизмы контроля за цифровой активностью предприятий, определение потенциальных рисков и установление мер ответственности за правонарушения и вред, причиненный использованием систем ИИ [2, с. 42]. В текущих условиях нет универсальной модели решения обозначенных проблем: некоторые государства обновляют действующие законы или создают новые, чтобы решить проблемы безопасной интеграции цифровых технологий в систему права и деловую среду (Россия, Германия, Канада); другие – прибегают к полному запрету или существенным ограничениям на реализацию определённых цифровых систем (Иран, Италия). Такая заинтересованность мирового сообщества в разработке стратегий регулирования процесса имплементации инновационных технологий обосновывается масштабностью их распространения и недостаточной изученностью, что заключает в себе потенциальные угрозы безопасности, здоровью и защите прав человека. Существует значительный пробел в научном знании о специфике реализации цифровых технологий в области коммерческого и предпринимательского права, поскольку квалифицирующие признаки систем ИИ в рамках проведения сделок, заключения договоров и иных составляющих хозяйственных отношений подразумевают их автоматизацию посредством компьютерных алгоритмов, вследствие чего возникают вопросы об эффективности цифровых решений, правосубъектности ИИ и ответственности участвующих сторон. Целью данного исследования является углубленный анализ актуального состояния и перспектив развития коммерческого и предпринимательского права в Российской Федерации в связи с интеграцией систем искусственного интеллекта в сферу бизнеса.

Материалы и методы. В качестве материальной базы выступили нормативно-правовые исследования ученых разных стран в области распространения и использования систем ИИ. Стержневым методом данного исследования стал дескриптивный анализ теоретических и практических обоснований применения систем искусственного интеллекта в бизнес-процессах и коммерческих правоотношениях. Аналитический подход в контексте изучения законодательства в области регулирования последствий вмешательства ИИ в деловые отношения успешно реализован за счёт систематизации релевантных международных и отечественных нормативных предписаний, идентифицирующих достоинства и недостатки используемых цифровых технологий. Метод моделирования и прогнозирования дал возможность оценить существующие риски подмены человеческого мышления компьютерными инструментами, а также определить перспективы управления системами ИИ в рамках коммерческого и предпринимательского права.

Результаты исследования. Согласно данным «Отчёта об индексе искусственного интеллекта», представленного Стэнфордским институтом человеко-ориентированного искусственного интеллекта за 2023 г.[1], в 127 странах количество законопроектов, содержащих термин «искусственный интеллект», принятых на законодательном уровне, возросло с 1 в 2016 г. до 37 в 2022 г. Анализ парламентских записей об ИИ в 81 стране также показывает, что с 2016 г. количество упоминаний ИИ в глобальных законодательных регламентах увеличилось почти в 6,5 раз. Первопроходцем в управлении деятельности ИИ в различных сферах, в том числе в бизнес-процессах, стал Европейский Союз: в 2021 г. Европейская комиссия предложила проект «Акта об искусственном интеллекте», основанный на риск-ориентированном подходе. В 2024 г. на международном уровне был принят Закон ЕС «Об искусственном интеллекте» с более расширенным регламентом применения систем ИИ. Главным приоритетом ЕС является обеспечение безопасности, прозрачности, отсутствия дискриминации и возможности отслеживания и контроля деятельности ИИ.

В западных странах на сегодняшний день отсутствуют федеральные законы, устанавливающие единый подход к правовому регулированию систем ИИ, а существующие нормативные акты предлагают разрозненные рекомендации и требования. В отношении имплементации ИИ и цифровых технологий в коммерческие правоотношения и бизнес-процессы в международном праве действует Закон ЮНСИТРАЛ «Об электронной торговле» и Конвенция Организации Объединенных Наций «Об использовании электронных сообщений в международных договорах».

На территории России принята Концепция развития регулирования отношений в сфере технологий ИИ и робототехники, а также Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утверждённая Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490[2]. Однако данные проекты рассматривают развитие и использование технологических достижений в рамках общеотраслевых дисциплин, без учета специфики института юридической ответственности в сфере коммерческого и предпринимательского права. А специфика ИИ в области коммерческих отношений такова, что на сегодняшний день некоторые бизнес-транзакции зависят ис-

[1] URL: https://roscongress.org/materials/otchet-po-indeksu-iskusstvennogo-intellekta-za-2023-god/ (дата обращения: 17.03.2025).
[2] *О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации.* Указ Президента РФ № 490 от 10.10.2019. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102608394 (дата обращения: 17.03.2025).

ключительно от компьютерных программ, которые выполняют функции человека без его участия. Подобные инструменты могут самостоятельно принимать решения о контрактах и заключать сделки после анализа и обработки предоставляемых данных [3, с. 636], проводить электронные закупки и торги, автоматизировать документооборот и др. Одним из наиболее популярных направлений цифровизации коммерческой деятельности является составление электронных договоров, легитимность которых подтверждается электронной подписью оформителя и заказчика. Оформление корпоративных сделок, заключение договоров по продаже и аренде недвижимости, подведение итогов тендеров и онлайн-торгов требует регистрации на сервисах электронного документооборота, функционирование которых частично регулируется Гражданским кодексом РФ (ст. 160, 434, 550, 651), Федеральным законом № 63-ФЗ «Об электронной подписи», Налоговым кодексом РФ и иными нормативными документами. Однако существующие правовые акты носят рекомендательный характер, а в правовой базе РФ на данном этапе отсутствует единый унифицирующий документ по составлению и верификации электронных соглашений. В данной ситуации распространение концепции «электронного договорного права» [4, с. 545] носит амбивалентный характер в силу нематериальности виртуального пространства и технологической среды [4, с. 548].

Что касается электронного документооборота, то при условии систематизации регулятивных механизмов он «предоставляет значительные преимущества для современного бизнеса, такие как: повышение оперативности и прозрачности работы, снижение затрат и улучшение качества услуг. Однако успешное внедрение требует тщательной подготовки, включая обучение кадров и обеспечение информационной безопасности» [5, с. 120].

Автоматизация систем заключения контрактов привела к появлению электронных агентов и умных посредников, цель которых – помочь человеку в выполнении деловых задач, уменьшить финансовые затраты, сократить время заключения сделок и оформления документов [6]. Понятие «электронный агент» можно охарактеризовать как независимую компьютерную программу, которая составляет стратегии решения профессиональных задач без вмешательства человека или другого агента и имеет полный контроль над своими действиями и внутренним функционированием системы [7, с. 214]. Подобные компьютерные программы участвуют в качестве посредника в электронных сделках, выполняя ту же функцию, что и традиционный агент, являющийся физическим либо юридическим лицом.

Цифровые посредники, в отличие от электронного агента, в большой степени выстраивают коммуникативные связи между продавцами и потребителями посредством распространения информации о товаре или услуге, проведения анализа потребительских интересов и конкурентных способностей различных организаций. В отношении деятельности информационных провайдеров на территории РФ действует Федеральный закон № 187-ФЗ «По вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях», который частично определяет правосубъектность электронных посредников и рамки их ответственности. «На них распространяются классические требования к правоспособности юридических лиц, к их деликтоспособности. Специальные основания ответственности цифровых посредников установлены в полной мере лишь для операторов инвестиционных платформ, при этом, несмотря на все более активное участие цифровых посредников в гражданских правоотношениях, по-прежнему не проработаны в достаточной степени основания их привлечения к гражданско-правовой и уголовной ответственности в случае нарушения ими прав граждан и юридических лиц» [8, с. 74].

В качестве практических примеров, иллюстрирующих функции цифровых агентов, помощников и медиаторов, можно привести анализ функционирования бизнес-моделей B2B, B2G и B2C: конкурентные закупки B2B (business-to-business) и государственный деловой оборот B2G (business-to-government) являются той сферой, в которой программно-аппаратные комплексы дают качественное повышение эффективности работы, – «за считаные часы выполняются те бизнес-процессы, на которые в традиционной парадигме отводились недели» [9, с. 440]. Модели ведения бизнеса B2C (business-to-consumer) отличаются от предыдущих тем, что товар или услуга поставляется непосредственно потребителю, что подразумевает массовое производство и множественность коммуникативных взаимодействий [10, с. 64]. В рамках реализации данных бизнес-моделей значительная часть коммерческих функций передается генеративным системам ИИ (персонализация клиентской базы, ведение деловых коммуникаций, оптимизация процессов закупок и продаж, распознавание эмоций и интересов потребителей и т.д.), однако без должного уровня обучения сотрудников управление цифровыми помощниками может выйти из-под контроля, подвергая угрозам сохранность конфиденциальных данных и информационную безопасность. В подобных случаях ответственность лежит в большей степени на продавцах (B2G, B2C), либо распределяется между партнёрами на договорных условиях (B2B). К сожалению, в данный момент функционирование систем искусственного интеллекта в качестве электронных посредников практически не регулируется законодательством РФ.

Вовлечение цифровых технологий в потребительские отношения требует глубокого изучения структуры договорных взаимодействий, формируемых на базе посреднических платформ, где необходим адаптивный дифференцированный подход, учитывающий специфику правосубъектности ИИ. Как отмечают исследователи, в современной системе правового регулирования уже сформулированы нормативы электронного оформления документов, урегулирован процесс электронных закупок, но не определён статус ИИ в контексте автоматизации коммерческой деятельности [9, с. 451]. К решению данного вопроса существует несколько подходов:

1. Определение ИИ как технологического инструмента, применяемого человеком в рамках собственной деятельности. В этом ключе цифровые технологии считаются объектом права, ответственность за деятельность которых ложится на реальных юридических субъектов (собственников, создателей, пользователей) [11, с. 126].
2. Определение ИИ как электронного субъекта права. Данная концепция рассматривается исследователями с целью разрешения спорных вопросов, касающихся снятии ответственности с физических лиц в случае нарушений и ошибок, совершенных ИИ [12, с. 79]. На данный момент правосубъектность ИИ не принята ни в одной стране мира, включая РФ.
3. Концепция условно специальной правосубъектности ИИ. Данный подход предлагается для решения вопросов авторства и интеллектуальных прав, если работы составляются исключительно генерирующими системами ИИ. Кроме того, зафиксированы случаи, «когда искусственный интеллект рассматривает простейшие хозяйственные споры и выносит судебные решения, которые должны исполняться, что также ставит вопрос о необходимости закрепления правового статуса за искусственным интеллектом. В этом случае предложенная концепция способна регулировать возникающие правоотношения» [12, с. 79–80].

Безусловно, проблема присуждения статуса правового субъекта технологиям ИИ считается очень сложной и спорной, однако некоторые передовые государства (Япония, Саудовская Аравия, ОАЭ) стремительно приближаются к этой идее, предоставляя патент, интеллектуальные премии, статус резидента и гражданина страны роботам, чат-ботам и компьютерным программам: например, в Эр-Рияд в 2017 г. робот София получила гражданство Саудовской Аравии [13, с. 775]; в ОАЭ в 2023 г. был принят закон в рамках Национальной стратегии ОАЭ по развитию искусственного интеллекта до 2031 г., который определяет ИИ как равнозначного партнёра по деловым отношениям и транзакциям (автоматизированный посредник) [3, с. 637]. В резолюции ЕС также дается нормативное дополнение о том, что в случае полной автономности робота нет возможности привлечь третье лицо в качестве ответственного за действия искусственного интеллекта и ситуация требует особого рассмотрения и специфических решений [13, с. 780].

На территории России такие категоричные решения не рассматриваются на законодательном уровне, что определяет меры ответственности, возлагаемые исключительно на человека (физическое или юридическое лицо, признаваемое субъектом ответственности за последствия работы систем ИИ) в соответствии с требованиями Национальной стратегии развития искусственного интеллекта. Кроме того, российское законодательство предусматривает ограниченный перечень свободного использования цифровых технологий, применение которых возможно исключительно в мирных целях во благо государства и общества.

В контексте перспектив развития коммерческих правоотношений посредством внедрения систем ИИ в бизнес-процессы оптимальным решением является расширение законодательной базы, учитывающей специфику правосубъектности ИИ, ограничение рисков и справедливое распределение ответственности. Для поддержания правовой стабильности законодательные меры должны обеспечивать баланс между развитием электронной торговли, защитой предпринимателей и развитием технического прогресса (возможным механизмом поддержки бизнеса является распространение методов страхования от технологических угроз и рисков).

Для оптимизации регулятивных процессов современные исследования предлагают «ввести институт электронного лица с элементами ограниченной правосубъектности» [14, с. 91], что представляется значительным шагом к решению вопросов правового статуса ИИ и распределения ответственности за последствия его деятельности. В качестве предшествующих мер можно предложить теоретическое закрепление положений об ограниченном статусе правового субъекта, присуждаемого ИИ, в законодательстве РФ с выявлением спектра вероятностных ситуаций, в рамках которых ИИ будет обладать отдельными правами и обязанностями [15, с. 28–29]. Это необходимо для исключения бесконтрольного и безответственного использования цифровых систем.

Обсуждение и заключение. В условиях стремительной цифровизации всех видов коммерческих отношений остро встает вопрос пересмотра правового статуса ИИ в России. Необходимость внедрения законодательных корректив в существующий регламент деятельности искусственного интеллекта растёт по причине масштабной имплементации цифровых технологий в различные бизнес-процессы благодаря их разнообразным способностям и вариативным областям применения: когнитивные способности (быстрая обработка информации, адаптивность систем под разные требования); смыслопорождающее мышление и аналитические навыки; речемыслительные

навыки (способность учиться, в том числе самостоятельно); критическое мышление (восприятие созданной другими информации, умение оценивать и интерпретировать); творческие способности (создание уникальных проектов и новых разработок; способность взаимодействия с реальностью) и т.д. [12, с. 80].

На сегодняшний день недостаточно просто установить правила, регулирующие использование ИИ при заключении контрактов, ведении документооборота или в качестве цифрового агента. В новых моделях электронного бизнеса компьютерные программы и алгоритмы самостоятельно устанавливают связи между предпринимателями, потребителями и государством. В таких правоотношениях системы ИИ являются активными участниками и имеют существенный потенциал для дальнейшего развития, в результате чего помимо общих руководящих принципов гражданского и коммерческого права, необходимы новые требования и обоснования для обеспечения безопасности и прозрачности цифровизации бизнес-процессов.

Список литературы / References

1. Russell SJ, Norvig P. *Artificial Intelligence: A Modern Approach (4th Ed.).* Harlow, UK: Pearson Education Ltd; 2021. 1166 p.

2. Белошапкина А.А. Правовое регулирование искусственного интеллекта в России и за рубежом. *Вестник магистратуры*. 2022;10–3(133):42–49.

Beloshapkina AA. Legal Regulation of Artificial Intelligence in Russia and Abroad. *Vestnik magistratury (Postgraduate Education Bulletin).* 2022;10–3(133):42–49. (In Russ.)

3. Allouzi AS, Krim K, AlKhamaiseh MA. The Effects of Artificial Intelligence and Modern Technology on Commercial Transactions for Commercial Transactions Law 2023. *Evolutionary Studies in Imaginative Culture.* 2024;8.2(S2):635–652. https://doi.org/10.70082/esiculture.vi.1070

4. Нематов А.Р., Абдуджалилов А. Теория, практика и техника электронного договорного права. *Юридическая техника*. 2021;(15):544–548.

Nematov AR, Abdujalilov A. Theory, Practice and Technology of Electronic Contract Law. *Juridical Techniques.* 2021;(15):544–548. (In Russ.)

5. Волинец К. Нормативно-правовое регулирование электронного документооборота. *Вестник науки*. 2024;3(7(76)):115–121.

Volinets K. Regulatory and Legal Regulation of Electronic Document Management. *Vestnik nauki (Science Bulletin).* 2024;3(7(76)):115–121. (In Russ.)

6. Petit N. Law and Regulation of Artificial Intelligence and Robots-Conceptual Framework and Normative Implications. *SSRN*. 2017. https://doi.org/10.2139/ssrn.2931339

7. Weitzenboeck EM. Electronic Agents and the Formation of Contracts. *International Journal of Law and Information Technology*. 2001;9(3):204–234.

8. Белов В.А. Цифровое посредничество и потребительские отношения: правовая природа и ответственность. *Актуальные проблемы российского права*. 2022;17(8(141)):68–82.

Belov VA. Digital Intermediation and Consumer Relations: Legal Nature and Responsibility. *Actual Problems of Russian Law.* 2022;17(8(141)):68–82. (In Russ.)

9. Казанцев Д.А. Проблемы и перспективы регулирования отношений в рамках сделки, совершенной с участием искусственного интеллекта. *Journal of Digital Technologies and Law*. 2023;1(2):438–463. https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.18

Kazantsev DA. Problems and Prospects of Regulating Relations within a Deal Effected with Participation of Artificial Intelligence. *Journal of Digital Technologies and Law.* 2023;1(2):438–463. (In Russ.) https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.18

10. Chaffey D. *E-Business and E-Commerce Management: Strategy, Implementation and Practice. (4th Ed.).* Harlow, UK: Pearson Education Ltd.; 2009. 765 p.

11. Грузинская М.А. Проблемы определения правового статуса искусственного интеллекта. Журнал правовых и экономических исследований. *Journal of Legal and Economic Studies*. 2023;3:123–127. https://doi.org/10.26163/GIEF.2023.34.87.016

Gruzinskaya MA. On Defining Legal Status of Artificial Intelligence. *Journal of Legal and Economic Studies.* 2023;3:123–127. (In Russ.) https://doi.org/10.26163/GIEF.2023.34.87.016

12. Кирилова Е.А., Зульфугарзаде Т.Э. К вопросу о правосубъектности искусственного интеллекта. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2024;4(271):76–80.

Kirilova EA, Zulfugarzade TE. On the Issue of Legal Personality of Artificial Intelligence. *Property Relations in the Russian Federation*. 2024;4(271):76–80. (In Russ.)

13. Atabekov A, Yastrebov O. Legal Status of Artificial Intelligence across Countries: Legislation on the Move. *European Research Studies Journal*. 2018;21(4):773–782. https://doi.org/10.35808/ersj/1245

14. Афанасьевская А.В. Правовой статус искусственного интеллекта. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2021;4(141):88–92. https://doi.org/10.24412/2227-7315-2021-4-88-92

Afanasyevskaya AV. Legal Status of Artificial Intelligence. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii (Bulletin of the Saratov State Law Academy)*. 2021;4(141):88–92. (In Russ.) https://doi.org/10.24412/2227-7315-2021-4-88-92

15. Крысанова Н.В. К вопросу о правосубъектности и правовом развитии искусственного интеллекта. *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература*. Серия 4: Государство и право. 2021;(1):23–31. https://doi.org/10.31249/rgpravo/2021.01.02

Krysanova NV. On the Issue of Legal Personality and Legal Development of Artificial. *Social and Humanitarian Sciences: Domestic and Foreign Literature. Series 4: State and Law*. 2021;(1):23–31. (In Russ.) https://doi.org/10.31249/rgpravo/2021.01.02

Об авторах:

Анастасия Борисовна Шумилина, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Коммерческое и предпринимательское право» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), SPIN-код, ORCID, nashum82@mail.ru

Наталья Александровна Анциферова, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Коммерческое и предпринимательское право» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), SPIN-код, ScopusID, ORCID, nata-rui@mail.ru

Заявленный вклад соавторов:

А.Б. Шумилина: формирование основной концепции, цели и задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

А.Н. Анциферова: анализ результатов исследований, доработка текста, корректировка выводов.

Конфликт интересов: **авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.**

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

About the Authors:

Anastasia B. Shumilina, Cand.Sci (Law), Associate Professor of the Commercial and Entrepreneurial Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), SPIN-code, ORCID, nashum82@mail.ru

Natalia A. Antsiferova, Cand.Sci (Law), Associate Professor of the Commercial and Entrepreneurial Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), SPIN-code, ScopusID, ORCID, nata-rui@mail.ru

Claimed Contributorship:

AB Shumilina: formulating the main concept, aim and objectives of the research, preparing the text, formulating the conclusions.

NA Antsiferova: analysis of the research results, refining the text, correcting the conclusions.

Conflict of Interest Statement: **the authors declare no conflict of interest.**

All authors have read and approved the final manuscript.

Поступила в редакцию / Received 11.04.2025
Поступила после рецензирования / Revised 06.05.2025
Принята к публикации / Accepted 12.05.2025